

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2020-2021

---

31 MAI 2021

---

**Rapport d'information sur la nécessaire modernisation de notre système démocratique en complétant la démocratie représentative par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions aux différents niveaux de pouvoir ainsi qu'au sein de la société**

---

AUDITIONS

---



---

*Voir:*

**Documents du Sénat:**

7-117 – 2019/2020 :

- N° 1: Demande d'établissement d'un rapport d'information.
- N° 2: Amendements.
- N° 3: Demande adoptée en séance plénière.

7-117 – 2020/2021:

- N° 4: Rapport.
  - N° 5: Constatations et recommandations.
- 

Ce document n'est pas disponible en version papier.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2020-2021

---

31 MEI 2021

---

**Informatieverslag over de noodzaak om ons democratisch systeem te moderniseren door de representatieve democratie aan te vullen met meer burgerparticipatie in de besluitvorming op de verschillende bevoegdheidsniveaus alsook in de samenleving**

---

HOORZITTINGEN

---



---

*Zie:*

**Stukken van de Senaat:**

7-117 – 2019/2020:

- Nr. 1: Verzoek tot het opstellen van een informatieverslag.
- Nr. 2: Amendementen.
- Nr. 3: Verzoek aangenomen in plenaire vergadering.

7-117 – 2020/2021:

- Nr. 4: Verslag.
  - Nr. 5: Vaststellingen en aanbevelingen.
- 

Dit document is niet op papier beschikbaar.

## SOMMAIRE

I. AUDITION DU 27 JANVIER 2020	
État des lieux de la situation actuelle de la démocratie et les facteurs créant la nécessité de moderniser le système démocratique actuel .....	4
A. Audition de M. Stefaan Walgrave, professeur à la Faculté de Sciences politiques et sociales de l'Université d'Anvers (UA) .....	4
B. Audition de M. Vincent de Coorebyter, professeur à la Faculté de Droit et de Criminologie de l'Université libre de Bruxelles (ULB) et ancien directeur du CRISP .....	14
C. Échange de vues .....	19
D. Audition de M. Ardaan van Ravenzwaaij, directeur f.f. du programme «Réforme du système parlementaire» auprès du Ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume des Pays-Bas .....	25
E. Audition de M. Pascal Delwit, professeur à la Faculté de Sciences politiques de l'Université libre de Bruxelles (ULB) .....	31
F. Échange de vues .....	36
II. AUDITION DU 10 FÉVRIER 2020	
État des lieux de la situation actuelle de la démocratie et les facteurs créant la nécessité de moderniser le système démocratique actuel .....	39
A. Audition de M. Benoit Derenne, directeur exécutif et fondateur de la «Fondation pour les Générations futures» .....	39
B. Audition de M. Stef Steyaert, coauteur du livre « <i>De participatieve omslag. Onze democratie in transitie</i> » .....	47
C. Audition de M. Léo Neels, directeur général de l'ASBL «Itinera Institute» .....	50
D. Échange de vues .....	69
III. AUDITION DU 2 MARS 2020	
État des lieux de la situation actuelle de la démocratie et formes de participation .....	81
A. Audition de M. Min Reuchamps, professeur à la Faculté de sciences politiques de l'Université catholique de Louvain (UCL) et membre de l'Institut de sciences politiques Louvain-Europe .....	81
B. Audition de M. Ronald Van Crombrugge, chercheur au « <i>Instituut voor Constitutioneel Recht</i> » de la <i>Katholieke universiteit van Leuven</i> (KUL) .....	86
C. Audition de M. Pierre-Etienne Vandamme, chercheur au « <i>Centre d'étude de la vie politique</i> » (CEVIPOL) de l'Université libre de Bruxelles (ULB) .....	89
D. Échange de vues .....	93

## INHOUDSTAFEL

I. HOORZITTING VAN 27 JANUARI 2020	
Democratie: stand van zaken en factoren die een modernisering van het huidige democratische systeem noodzakelijk maken .....	4
A. Hoorzitting met de heer Stefaan Walgrave, hoogleraar aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen (UA) .....	4
B. Hoorzitting met de heer Vincent de Coorebyter, hoogleraar aan de Faculteit Rechten en Criminologie van de <i>Université libre de Bruxelles</i> (ULB) en voormalig directeur van het CRISP .....	14
C. Gedachtewisseling .....	19
D. Hoorzitting met de heer Ardaan van Ravenzwaaij, plaatsvervangend directeur programma «Hervorming Parlementair Stelsel» bij het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie; .....	25
E. Hoorzitting met de heer Pascal Delwit, hoogleraar aan de Faculteit Politieke Wetenschappen van de <i>Université libre de Bruxelles</i> (ULB). .....	31
F. Gedachtewisseling .....	36
II. HOORZITTING VAN 10 FEBRUARI 2020	
Democratie: stand van zaken en factoren die een modernisering van het huidige democratische systeem noodzakelijk maken .....	39
A. Hoorzitting met de heer Benoit Derenne, ceo en oprichter van de « <i>Stichting voor Toekomstige Generaties</i> » .....	39
B. Hoorzitting met de heer Stef Steyaert, coauteur van het boek « <i>De participatieve omslag, Onze democratie in transitie</i> » .....	47
C. Hoorzitting met de heer Léo Neels, directeur generaal van de vzw « <i>Itinera Institute</i> » .....	50
D. Gedachtewisseling .....	69
III. HOORZITTING VAN 2 MAART 2020	
Democratie: stand van zaken – Vormen van participatie .....	81
A. Hoorzitting met de heer Min Reuchamps, hoogleraar aan de Faculteit Politieke Wetenschappen van de <i>Université catholique de Louvain</i> (UCL) en lid van het <i>Institut de sciences politiques Louvain-Europe</i> .....	81
B. Hoorzitting met de heer Ronald Van Crombrugge, onderzoeker aan het « <i>Instituut voor Constitutioneel Recht</i> » van de Katholieke Universiteit Leuven (KUL) .....	86
C. Hoorzitting met de heer Pierre-Etienne Vandamme, onderzoeker aan het « <i>Centre d'étude de la vie politique</i> » (CEVIPOL) van de <i>Université libre de Bruxelles</i> (ULB) .....	89
D. Gedachtewisseling .....	93

## IV. AUDITION DU 25 MAI 2020

État des lieux de la situation actuelle de la démocratie et expériences qui existent concrètement en Belgique..... 102

- A. Audition de M. Hassan Al Hilou, fondateur de la plateforme bruxelloise «A Seat at the table»..... 102
- B. Audition de M. David Van Reybrouck, cofondateur du G 1000..... 104
- C. Échange de vues..... 109
- D. Audition de Mme Anna Stuers, secrétaire permanente du Dialogue citoyen en Communauté germanophone..... 112
- E. Échange de vues..... 117

## V. AUDITION DU 8 JUIN 2020

État des lieux de la situation actuelle de la démocratie et les formes de participation dans d'autres pays et en Europe ..... 120

- A. Audition de M. David Farrell, professeur à la *School of Politics and International Relations, University College Dublin* (Irlande) et cofondateur du «*Irish Citizens' Assembly project*»..... 120
- B. Audition de M. Anthony Zacharzewski et Mme Hanne Bastiaensen, représentants de la plateforme «*The Democratic Society*» (DemSoc)..... 122
- C. Audition de M. Loïc Blondiaux, membre du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le Climat (France) et membre du Conseil scientifique du Groupement d'intérêt scientifique Démocratie et Participation (GIS Participation-France)..... 126
- D. Échange de vues..... 130

## VI. AUDITION DU 26 JUIN 2020

Étude juridique des possibilités de modernisation de la démocratie ..... 136

- A. Audition de Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux, professeure en droit constitutionnel à l'École de droit UMONS-ULB ..... 136
- B. Audition de M. Ronald Van Crombrugge, chercheur au *Instituut voor Constitutioneel Recht de la Katholieke Universiteit Leuven* (KUL)..... 140
- C. Audition de M. Christian Behrendt, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège ..... 144
- D. Échange de vues..... 149

## VII. AUDITION DU 6 JUILLET 2020

Étude des possibilités concrètes en matière de modernisation de la démocratie au niveau national belge – budgétisation..... 157

- A. Audition de MM. Roland Moreau et Michel Cordier, représentants du Forum pour la Transition ..... 157
- B. Échange de vues..... 167

## IV. HOORZITTING VAN 25 MEI 2020

Democratie: stand van zaken – wat bestaat er concreet in België en de ervaringen? ..... 102

- A. Hoorzitting met de heer Hassan Al Hilou, stichter van het Brusselse platform «A Seat at the table»..... 102
- B. Hoorzitting met de heer David Van Reybrouck, medestichter van de G 1000..... 104
- C. Gedachtewisseling ..... 109
- D. Hoorzitting met mevrouw Anna Stuers, bestendig secretaris van de Burgerdialog in de Duitstalige Gemeenschap ..... 112
- E. Gedachtewisseling ..... 117

## V. HOORZITTING VAN 8 JUNI 2020

Democratie: stand van zaken – participatievormen in andere landen en Europa..... 120

- A. Hoorzitting met de heer David Farrell, hoogleraar aan de *School of Politics and International Relations, University College Dublin* (Ierland) en medestichter van het «*Irish Citizens' Assembly project*»..... 120
- B. Hoorzitting met de heer Anthony Zacharzewski en mevrouw Hanne Bastiaensen, vertegenwoordigers van het platform «*The Democratic Society*» (DemSoc)..... 122
- C. Hoorzitting met de heer Loïc Blondiaux, lid van het comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le Climat (France) en van de *Conseil scientifique du Groupement d'intérêt scientifique Démocratie et Participation (GIS Participation-France)*..... 126
- D. Gedachtewisseling ..... 130

## VI. HOORZITTING VAN 26 JUNI 2020

Juridisch onderzoek van de mogelijkheden om de democratie te moderniseren..... 136

- A. Hoorzitting met mevrouw Anne-Emmanuelle Bourgaux, hoogleraar grondwettelijk recht aan de *École de droit UMONS-ULB*..... 136
- B. Hoorzitting met de heer Ronald Van Crombrugge, onderzoeker aan het Instituut voor Constitutioneel Recht de la Katholieke Universiteit Leuven (KUL)..... 140
- C. Hoorzitting met de heer Christian Behrendt, hoogleraar grondwettelijk recht aan de *Université de Liège* ..... 144
- D. Gedachtewisseling ..... 149

## VII. HOORZITTING VAN 6 JULI 2020

Onderzoek van de concrete mogelijkheden voor participatie op nationaal Belgisch niveau – invloed op de begroting..... 157

- A. Hoorzitting met de heren Roland Moreau en Michel Cordier, vertegenwoordigers van het Transitieforum... 157
- B. Gedachtewisseling ..... 167

## I. AUDITION DU 27 JANVIER 2020

### A. Audition de M. Stefaan Walgrave, professeur à la Faculté de Sciences politiques et sociales de l'Université d'Anvers (UA)

M. Walgrave base son exposé sur une série de données qui illustrent les problèmes de la démocratie. Il indique également quelles sont les formes de soutien aux réformes de la démocratie.

L'idée centrale défendue par l'intervenant est que, du point de vue des citoyens, «le problème n'est pas la démocratie, mais la représentation». Comme le montrent les données présentées ci-après, le système même de la démocratie (élections libres, libertés libérales, État de droit, etc.) ne pose pas de problème en soi. Il y a une méfiance, et cette méfiance est dirigée principalement contre les représentants. Il y a donc bien un problème d'interfaces entre la société et la politique; ce sont surtout les partis et les responsables politiques qui sont épinglés (les parlements également, les gouvernements un peu moins).

Ce constat n'est pas propre à la Belgique. Il s'agit d'un phénomène général, qui n'est pas encore trop grave dans notre pays (FL > WAL). Quant à savoir si la méfiance envers les représentants s'est accrue récemment, ce n'est pas évident à dire. La méfiance s'est en tout cas accentuée entre 2014 et 2019. Les causes de ce phénomène sont floues.

L'orateur illustre ses constatations à l'aide de graphiques.

Le premier graphique indique un degré correct de satisfaction à l'égard du fonctionnement de la démocratie dans son ensemble en Belgique. Dans une perspective européenne, le Flamand a une confiance plus que moyenne dans les partis politiques, l'autorité régionale, le Parlement fédéral, le gouvernement fédéral, l'Union européenne (UE) et les Nations unies. Aux différents niveaux de pouvoir (échelon local, gouvernement flamand, gouvernement fédéral, Commission européenne), la satisfaction à l'égard de la politique menée de 2006 à 2016 est restée constante ou s'est légèrement tassée. La satisfaction quant à la démocratie en général ou aux réalisations politiques est donc mitigée.

Concernant l'évolution de la confiance envers les institutions, le Flamand moyen a, pour les années 2000 à 2016, très peu confiance dans les partis politiques wallons. La confiance des Flamands à l'égard des partis politiques flamands au cours de la même période est également faible. La confiance envers le Parlement flamand et

## I. HOORZITTING VAN 27 JANUARI 2020

### A. Hoorzitting met de heer Stefaan Walgrave, hoogleraar aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen (UA)

De heer Walgrave baseert zijn toelichting op een aantal gegevens die de problemen van de democratie illustreren. Hij geeft tevens aan hoe de steun voor hervormingen van de democratie zich situeert.

Centraal stelt de spreker de stelling dat vanuit het gezichtspunt van de burgers «Niet de democratie maar wel de representatie het probleem is». Er is geen probleem met het systeem van democratie (vrije verkiezingen, liberale vrijheden, rechtsstaat, enz.) zoals verder wordt geïllustreerd met data. Er is wel wantrouwen en dat wantrouwen richt zich vooral op de representanten. Er is daarom wél een probleem met de interfaces tussen de samenleving en het beleid en vooral partijen en politici zijn de gebeten hond (ook parlementen, iets minder regeringen).

Dit gegeven is geen Belgisch maar een algemeen verschijnsel waarbij het nog meevalt in België (VL > WAL). Het is wel onduidelijk of het wantrouwen in de representanten recent toenam. Tussen 2014-2019 daarentegen wordt wel een stijging van het wantrouwen waargenomen. De oorzaken hiervan zijn onduidelijk.

Spreker illustreert zijn vaststellingen aan de hand van een aantal grafieken.

De eerste geeft aan dat de tevredenheid over de werking van de democratie in haar geheel in eigen land behoorlijk is. De Vlaming heeft, in een Europees perspectief, een meer dan gemiddeld vertrouwen in de politieke partijen, in de regionale overheid, in het Federaal Parlement, in de federale regering, in de EU en in de VN. Op de verschillende overheidsniveaus (het lokale niveau, Vlaamse regering, federale regering, Europese Commissie), bleef de tevredenheid over het gevoerde beleid, vanaf 2006 tot 2016, constant of was een beperkte daling. De tevredenheid over de democratie in het algemeen of de beleidsoutput, toont dus een gemengd beeld.

Wat de evolutie van het vertrouwen in de instellingen betreft, heeft de gemiddelde Vlaming, van 2000 tot 2016, een extreem laag vertrouwen in de Waalse politieke partijen. Daarbij scoort ook het vertrouwen in Vlaamse politieke partijen doorheen deze periode, bij de Vlaming, laag. Het vertrouwen in het Vlaams Parlement en in

le Parlement fédéral est légèrement plus élevée, mais, comme pour les partis, seule une tendance indirecte est observable.

Sur la base de données systématiques, un graphique illustre la confiance des Flamands à l'égard des partis politiques, du Parlement fédéral et des responsables politiques en 2009, 2014 et 2019. Là aussi, on n'a guère observé d'évolution entre 2009 et 2017. Entre 2014 et 2019, en revanche, la confiance à l'égard des partis politiques, du Parlement fédéral et des responsables politiques a considérablement baissé. Il est intéressant de noter que les Flamands qui font état d'une faible confiance en 2014 votent principalement pour la N-VA. En 2019, ils votent surtout pour le Vlaams Belang. Les Wallons qui font état d'une faible confiance en 2014 votent principalement pour Ecolo. En 2019, ils plébiscitent le PTB.

Lorsqu'on analyse la méfiance à l'égard des partis et des responsables politiques, on remarque que le problème ne réside pas dans l'offre proposée par les partis et les responsables politiques (propositions politiques). En d'autres termes, la composante électorale de la démocratie est moins problématique. Ce qu'il y a plutôt, c'est une grande méfiance à l'égard de ce que les responsables politiques font après les élections. Autrement dit, les citoyens mettent en doute la compétence des responsables politiques, leur intégrité (bonnes intentions), la mesure dans laquelle ils les représentent et la façon dont ils les représentent.

Cette conclusion ressort d'une vaste enquête (RepResent) réalisée quelques semaines avant les élections de 2019 auprès de quelque 7 500 Belges, Flamands et Wallons, selon des données non pondérées. Les principaux résultats de cette enquête sont présentés ci-après.

#### Représentation

L'enquête montre que la majorité des personnes interrogées ont l'impression que certains partis défendent leurs intérêts et que les propositions de certains partis rejoignent leurs propres propositions.

het Federaal Parlement is iets hoger maar net als bij de partijen is er enkel een zijdelingse trend waarneembaar.

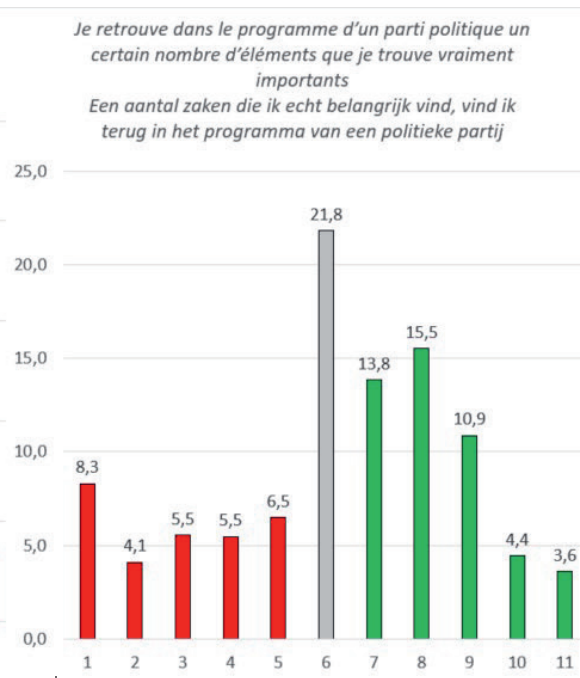
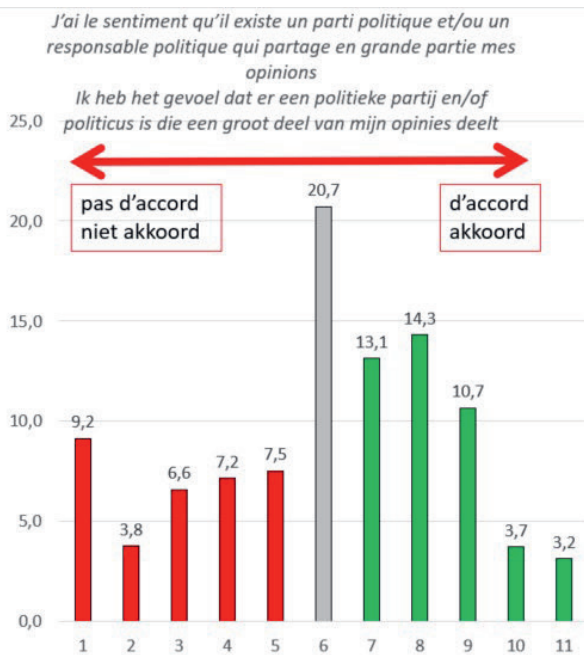
Op basis van systematische data wordt het vertrouwen van Vlamingen weergegeven in politieke partijen, Federaal Parlement en politici in 2009, 2014 en 2019. Ook daar is er weinig beweging tussen 2009 en 2017. Tussen 2014 en 2019 ging het vertrouwen ten opzichte van de politieke partijen, het Federaal Parlement en de politici daarentegen significant naar omlaag. Interessant om op te merken is nog dat de Vlamingen die in 2014 weinig vertrouwen hebben, vooral op N-VA stemmen. In 2019 stemmen zij vooral op het Vlaams Belang. De Walen die in 2014 een laag vertrouwen hebben, stemmen vooral op Ecolo. In 2019 kiezen ze voor de PTB.

Wanneer het wantrouwen in partijen en politici wordt beschouwd, kan worden opgemerkt dat niet het aanbod (beleidsvoorstellen) van partijen en politici het probleem vormt. De verkiezingscomponent van de democratie is met andere woorden minder problematisch. Wel is er een sterk wantrouwen in wat politici daar dan mee doen na verkiezingen. Er wordt met andere woorden getwijfeld aan hun competentie, hun integriteit (goede bedoelingen) en de mate en hoe ze de burgers vertegenwoordigen.

Deze conclusie blijkt uit een groot onderzoek (RepResent) dat een paar weken voor de verkiezingen van 2019 bij bijna 7 500 Belgen, Vlamingen en Walen, ongewogen data, werd uitgevoerd. De belangrijkste resultaten ervan vindt u hieronder.

#### Vertegenwoordiging

Er blijkt daaruit dat de meerderheid van de bevroegde personen de indruk heeft dat er partijen zijn die voor hun belangen opkomen, wiens voorstellen met hun eigen voorstellen overeenkomen.



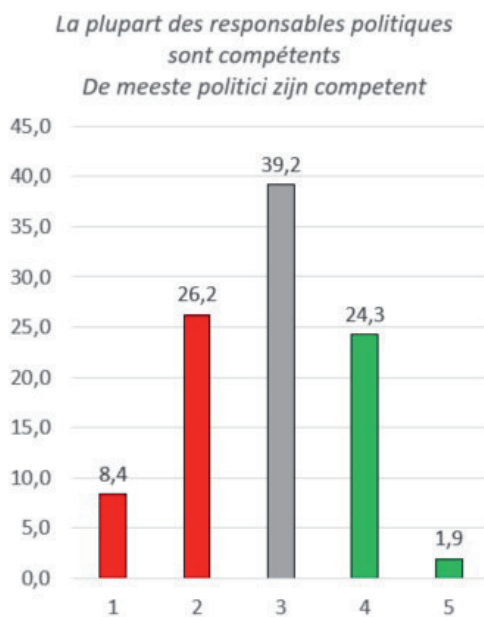
Compétence

Il ressort de ce graphique que les avis des personnes interrogées sont plutôt mitigés quant à la question de savoir si la plupart des responsables politiques sont compétents.

Competentie

Er blijkt daaruit dat de respondenten eerder gemengd reageren op de vraag of de meeste politici competent zijn.

## Compétence - Competentie





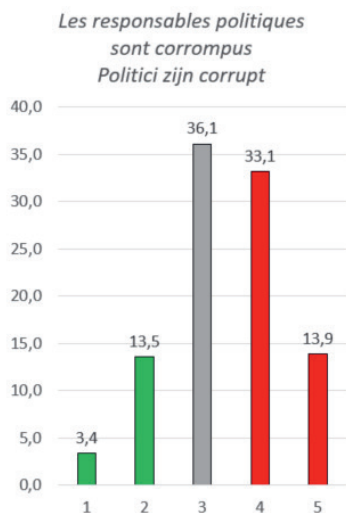
Intégrité

Beaucoup de citoyens pensent que les responsables politiques sont plutôt corrompus et ont aussi l'impression qu'ils ne tiennent pas leurs promesses.

Integriteit

Een grote groep burgers is van mening dat politici veeleer corrupt zijn en deze burgers hebben ook de indruk dat politici hun beloftes niet houden.

### Intégrité - Integriteit



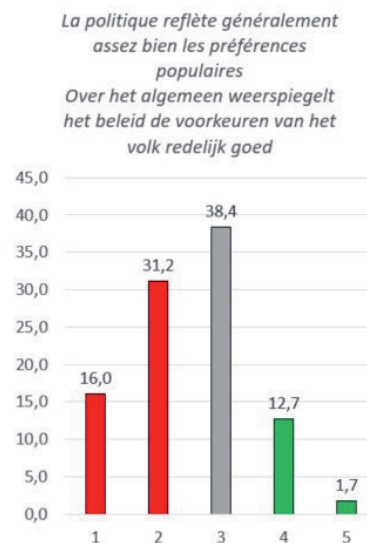
Représentation

Quant à la représentation, une grande majorité s'accorde à dire que les responsables politiques ne comprennent pas ce qui se passe dans la société. La plupart des répondants contestent les affirmations selon lesquelles les responsables politiques tiennent compte de l'électeur lambda dans leurs décisions et selon lesquelles la politique reflète généralement bien les préférences populaires.

Vertegenwoordiging

Wat de vertegenwoordiging betreft, is een grote meerderheid het ermee eens dat politici niet begrijpen wat er speelt in de samenleving. Een meerderheid van de ondervraagden is het oneens met de stellingen dat politici bij het nemen van besluiten rekening houden met de gemiddelde kiezer en dat het beleid over het algemeen de voorkeuren van het volk redelijk goed weerspiegelt.

### Représentation - Vertegenwoordiging



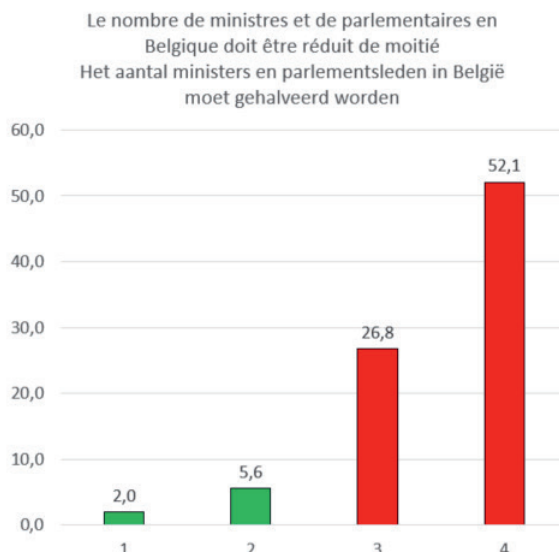
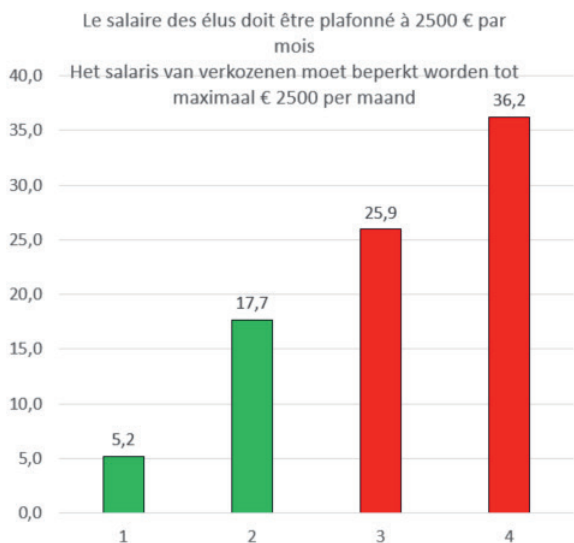
Conséquences

Eu égard aux opinions du «peuple» susmentionnées, les responsables politiques doivent être «punis». On estime que le salaire mensuel des élus doit être limité à 2 500 euros et qu’en Belgique, il faudrait réduire de moitié le nombre de ministres et de parlementaires.

Consequenties

Vanwege de bovenstaande meningen van het «volk» moeten politici «gestraft» worden. Men is van mening dat het salaris van verkozenen moet beperkt worden tot 2 500 euro per maand en dat het aantal ministers en parlementsleden in België moet gehalveerd worden.

Les responsables politiques doivent donc être “punis” – En dus moeten politici “gestraft” worden



Pratique

Le drame dans tout cela, c’est qu’aux yeux de l’intervenant – et des chiffres l’étayent – les responsables politiques, en réalité, «sont très à l’écoute» des citoyens, comme l’indique l’enquête INFOPOL menée en 2018 auprès des responsables politiques flamands.

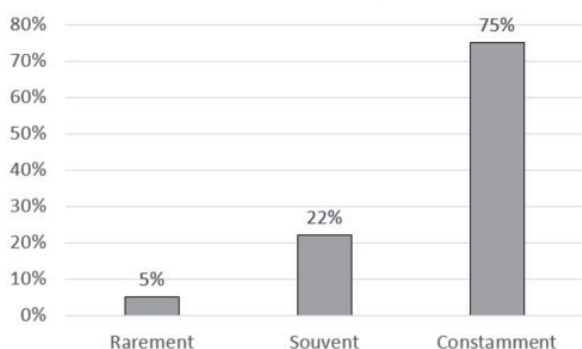
Praktijk

Het drama daarbij is dat de spreker de indruk heeft en bovendien zijn er ook cijfers die deze stelling onderbouwen, dat politici in de realiteit «heel hard luisteren» naar burgers. Zoals de INFOPOL-bevraging bij de Vlaamse politici in 2018 aangeeft.

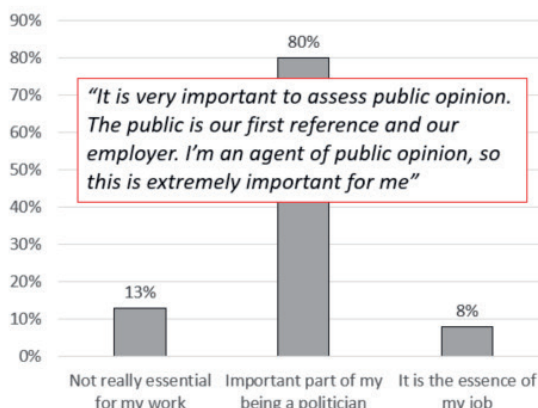
Drame: les responsables politiques sont très “à l’écoute” des citoyens  
Drama: politici “luisteren” heel hard naar burgers

- Enquête INFOPOL auprès des responsables politiques flamands en 2018, N=172 (taux de réponse : 70 %)
- INFOPOL bevraging Vlaamse politici in 2018, N=172 (70% respons)

À quelle fréquence prenez-vous le pouls de l’opinion publique ?  
Is het inschatten van de publieke opinie iets wat u vaak doet?



Is it important for a politician to know what the people want?





L'orateur dit que, bien que les responsables politiques affirment tenir compte en permanence de l'opinion publique, les citoyens déclarent quand même un sentiment de «ne pas être représentés». Il convient d'analyser plus en profondeur ce sentiment de «ne pas être représentés».

Il importe aussi de savoir ce que signifie «se sentir représentés». Les représentants sont-ils censés (1) écouter (2) savoir (3) agir ou (4) influencer (sur la législation) ... (et que veulent dire «respect», «se soucier de»...)?

On peut se demander si «se sentir représentés» n'est pas simplement une question de communication. Un problème de communication se pose-t-il? (Voir aussi plus loin). Cependant, ce sentiment de non-représentation est largement répandu. On le rencontre dans les couches les moins favorisées de la société, mais aussi chez les «gauchistes cultivés» («yogis sniffeurs»).

L'ironie, c'est néanmoins que, dans les faits, les démocraties représentatives semblent fonctionner (même en Belgique):

- elles favorisent une politique congruente (réactive);
- elles résolvent des problèmes importants;
- elles sont pérennes (robustes).

Ces éléments, les résultats de l'action politique, sont ignorés, comme le montre une enquête menée auprès de mille citoyens. Comme l'indique le graphique, simplement évoquer le problème dans les médias le résout déjà en partie et le citoyen se sent déjà représenté à 41,7 %. La différence entre parler, agir et réussir (= faire adopter une proposition de loi, représenté à 45,7 %) n'est pas significative.

Spreker geeft aan dat alhoewel politici zeggen dat ze voortdurend rekening houden met de publieke opinie, burgers toch aangeven dat ze het gevoel hebben «niet vertegenwoordigd» te worden. Het is aangewezen om dit gevoel van «niet vertegenwoordigd worden» verder te onderzoeken.

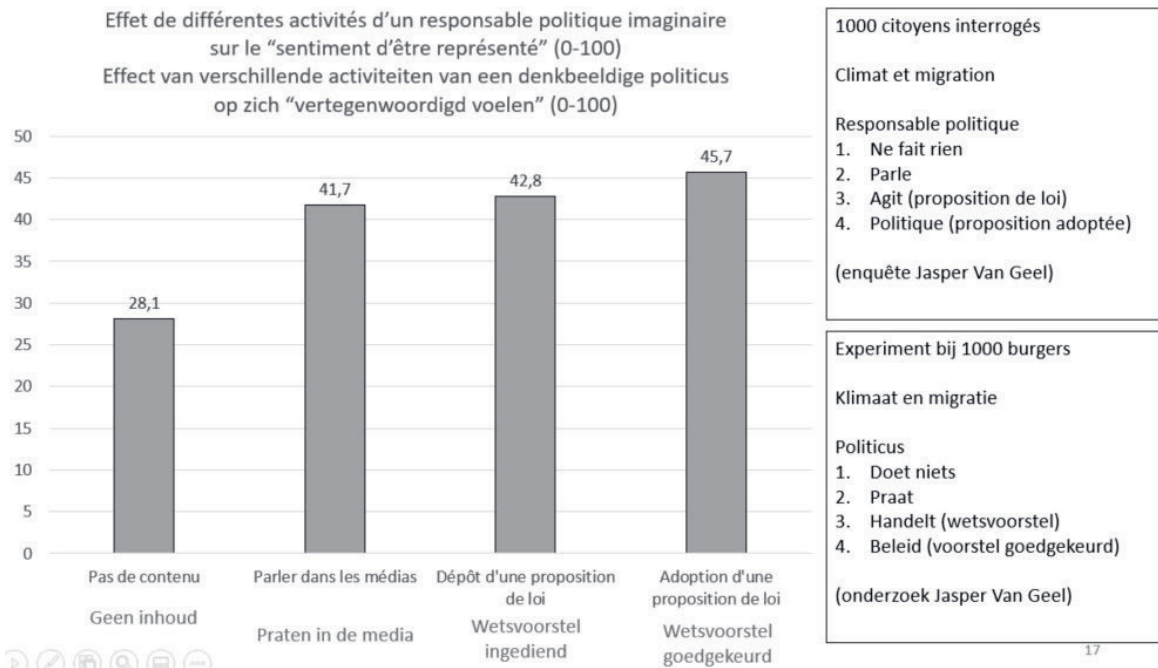
Het is ook belangrijk te weten wat zich «vertegenwoordigd voelen» betekent? Betekent dat dat de representanten (1) luisteren, dat ze (2) weten, dat ze (3) handelen en dat ze (4) effect hebben (wetgeving) ... (en wat met «respect», «geven om»...)?

De vraag kan worden gesteld of het zich vertegenwoordigd voelen niet gewoon door communicatie tot stand komt. Is er gewoon een communicatieprobleem? (Zie ook verder). Toch leeft dat gevoel van niet-representatie zeer breed. Het leeft vooral bij de minder bevoordeelde groepen in de samenleving maar ook bij «hooggeschoolde linkse culturo's» («yogasnuivers»).

De ironie is echter dat in de feiten representatieve democratieën lijken te werken (zelfs de Belgische):

- ze leveren beleid op dat congruent is (responsief);
- ze lossen belangrijke problemen op;
- ze blijven bestaan (robuust).

Deze feiten, de uitkomsten van beleid, worden niet gepercipieerd zoals ook de resultaten van een experiment bij duizend burgers illustreren. Immers, zoals de grafiek weergeeft, lost gewoon praten in de media het probleem al voor een stuk op en voelt de gemiddelde burger zich reeds voor 41,7 % vertegenwoordigd. Het verschil tussen praten, handelen en succesvol zijn (= wetsvoorstel goedgekeurd, 45,7 % vertegenwoordigd) is niet significant.



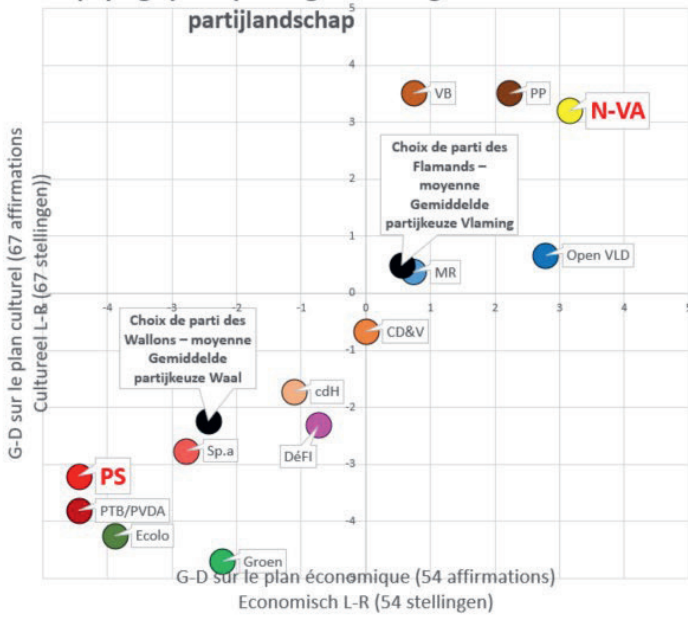
Un autre exemple illustrant la non-perception des résultats des politiques mises en œuvre est présenté dans le transparent suivant. À l'aide de plusieurs indicateurs mesurables afférents aux politiques mises en œuvre, à savoir la pauvreté, le chômage, les émissions de CO<sub>2</sub>, les demandes d'asile approuvées, les cambriolages d'habitations, la dette nationale belge, on peut se faire une idée de la situation réelle et examiner la perception que chaque électeur a de l'évolution de l'indicateur. Dans la majorité des cas, on observe une distorsion en ce sens que l'électeur se montre plus pessimiste qu'il ne l'est en réalité. Des erreurs en termes de perception de la politique sont commises des deux côtés du spectre.

L'intervenant indique par ailleurs que les choses sont beaucoup plus complexes en ce qui concerne la fonction de représentation. Un exemple est le fait que l'électeur lui-même fait preuve d'extrémisme dans son vote – voir ci-après, le vote directionnel – mais qu'il se perçoit comme étant au centre, comme le montre le transparent ci-dessous. L'électeur contribue à la polarisation du paysage politique alors qu'il ne se perçoit absolument pas comme extrême.

Een ander voorbeeld van het niet percipiëren van uitkomsten van beleid wordt weergegeven in de volgende slide. Via een aantal meetbare indicatoren van beleid namelijk armoede, werkloosheid, CO<sub>2</sub>-uitstoot, goedgekeurde asielaanvragen, woninginbraken, Belgische staatsschuld, wordt de werkelijke toestand omcirkeld en wordt dan nagegaan hoe de perceptie van de kiezer ten opzichte van dit gegeven staat. In de meeste gevallen is er een discrepantie die aantoont dat de kiezer vooral pessimistischer lijkt dan in werkelijkheid. Daarbij worden er aan beide kanten van het spectrum fouten gemaakt in de perceptie van het beleid.

Spreker zegt verder dat de vertegenwoordigende taak veel complexer is. Een voorbeeld daarvan is het gegeven dat de kiezer zelf extreem is in zijn stem, zie hieronder, *directional voting*, maar dat hij zichzelf situeert in het centrum, zoals de volgende slide hieronder illustreert. Hierdoor ontstaat er een meer gepolariseerd partijlandschap terwijl de kiezer zich helemaal niet extreem vindt.

### Le paysage politique belge - Het Belgische

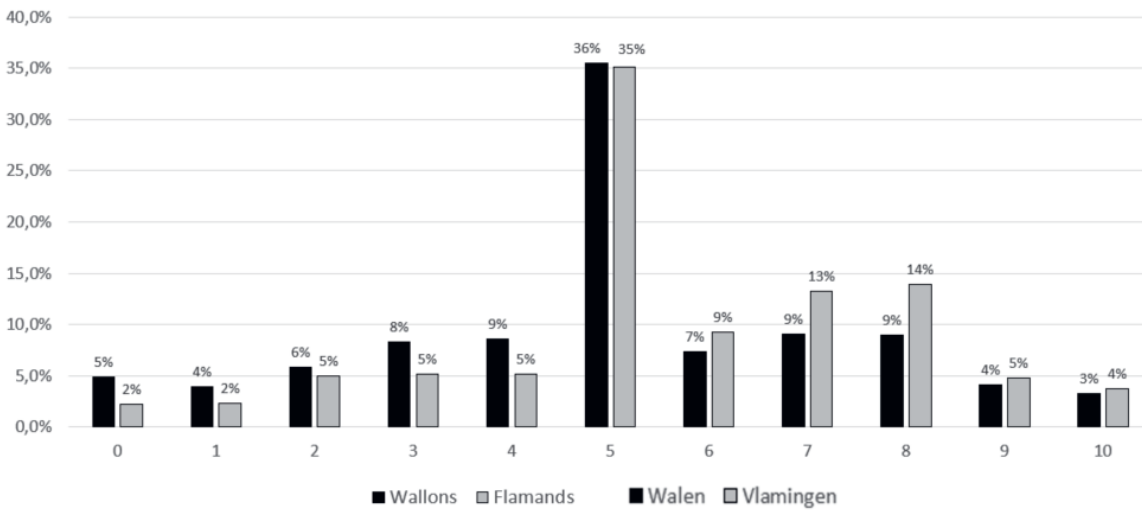


Les partis extrêmes (ou au moins : "marqués") sont les plus importants des deux côtés de la frontière linguistique

Extreme (of minstens: "uitgesproken") partijen zijn grootste aan beide zijden van taalgrens

2

Auto-positionnement = centre  
Zelf-plaatsing = centrum

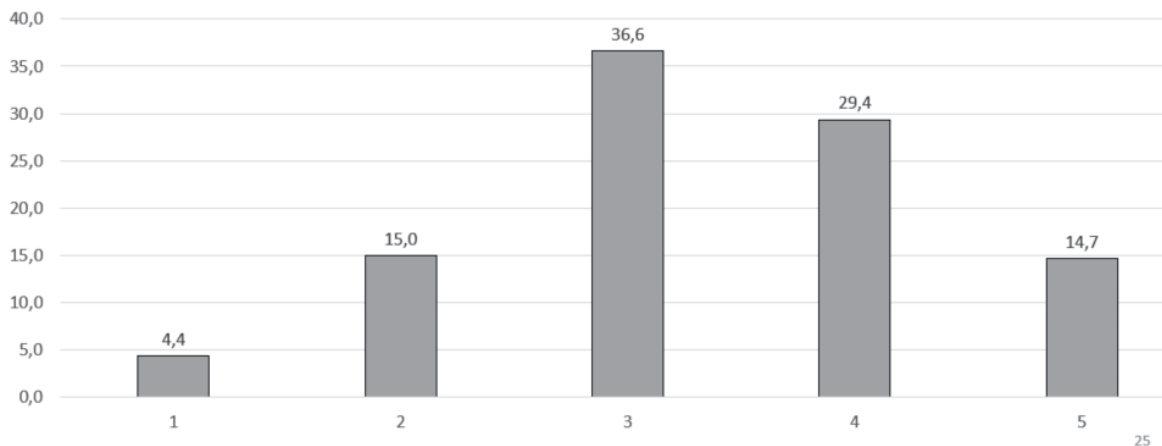


22

## Participation accrue en tant qu'alternative ? Meer participatie als alternatief?

*Je préférerais être représenté par un citoyen ordinaire plutôt que par un professionnel de la politique*

*Ik word liever vertegenwoordigd door een gewone burger dan door een beroeps politicus*



S'agissant des autres formes possibles de démocratie, on observe, dans le transparent ci-dessus, que de nombreux citoyens préféreraient être représentés par un citoyen ordinaire plutôt que par un «professionnel de la politique». On peut distinguer différents types de participation:

– démocratie «consultative» (parties prenantes, très bien informées):

- biais relatif aux parties prenantes;
- existe déjà;

– démocratie directe (beaucoup de citoyens, peu informés):

• c'est un système où il ne doit pas y avoir de demi-mesure. Si les référendums sont rares, les répondants risquent à coup sûr de profiter de l'un d'eux pour exprimer toutes sortes de sentiments «anti-establishment». Le référendum se mue alors en un référendum pour ou contre le gouvernement.

En revanche, si plusieurs référendums sont organisés chaque année, alors les électeurs répondront effectivement à la question posée;

- soutien important auprès de la population;

– démocratie délibérative (peu de citoyens, très bien informés):

Wat nu de andere mogelijke vormen van democratie betreft, geeft de slide hierboven aan dat vele burgers het ermee eens zijn dat ze liever vertegenwoordigd worden door een gewone burger dan door een beroeps politicus. Verschillende types van participatie kunnen worden onderscheiden:

– «raadplegende» democratie (stakeholders, sterk geïnformeerd):

- vertekening in de stakeholders;
- bestaat al;

– directe democratie (veel burgers, weinig geïnformeerd):

• moet veel of helemaal niet gedaan worden, indien er weinig referenda zijn dan gebeurt er gegarandeerd een accident want allerlei anti-establishment gevoelens gaan zich enten op dat ene thema. Hierdoor verwordt het eigenlijk tot een referendum voor of tegen de regering.

Indien er verschillende keren per jaar een referendum wordt georganiseerd dan gaan kiezers inderdaad op de gestelde vraag antwoorden;

- grote steun bij bevolking;

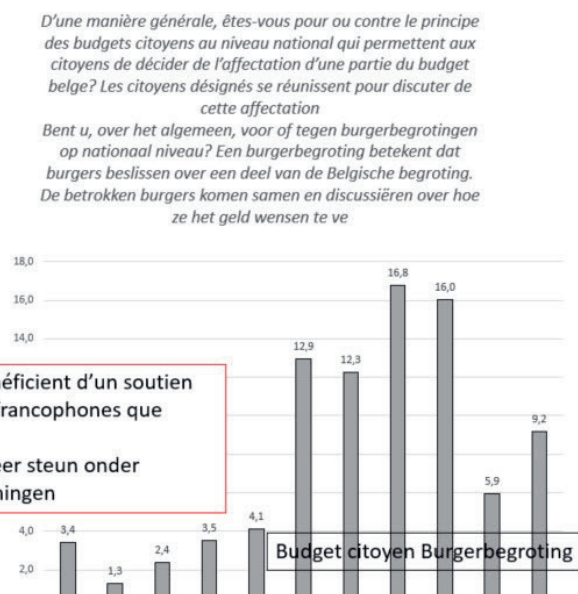
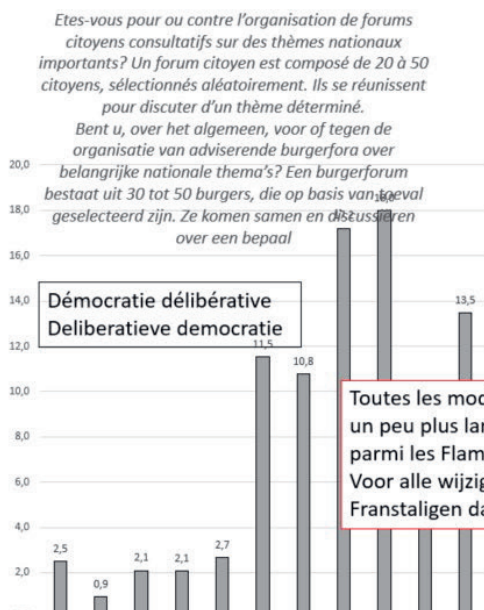
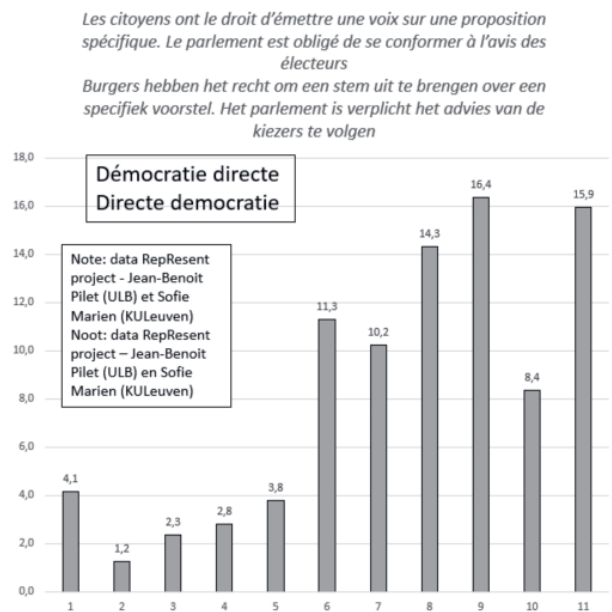
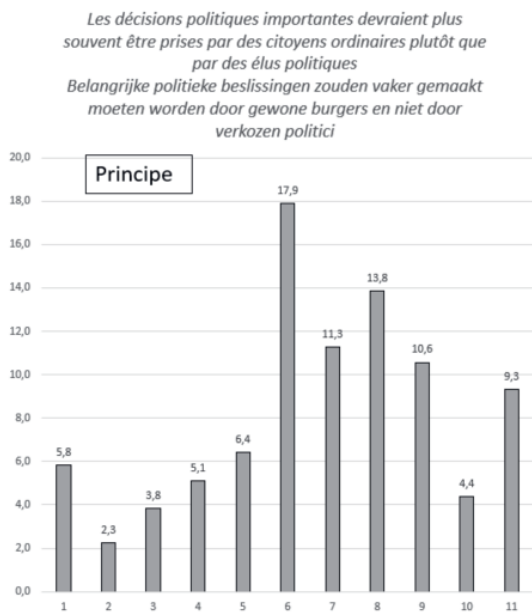
– deliberatieve democratie (weinig burgers, sterk geïnformeerd):

- système le plus prometteur: foi dans la sagesse d'un échantillon de citoyens (tirés au sort) s'ils disposent d'informations, réfléchissent et se concertent;
- soutien important auprès de la population.

- meest veelbelovend: geloof in de wijsheid van (random steekproef) burgers als ze info hebben, nadenken en overleg plegen;
- grote steun bij bevolking.

L'intervenant montre à l'aide des transparents suivants qu'il existe un soutien suffisant de la part des citoyens en faveur de la démocratie directe et de la démocratie délibérative (projet Data RepResent de J.-B. Pilet et S. Marien).

Spreker illustreert aan de hand van hiernavolgende slides dat er voldoende steun vanuit de burgers is voor de directe democratie en de deliberatieve democratie (data RepResent project van J.-B. Pilet en S. Marien).



Il faut quand même aussi se demander si la démocratie délibérative est compatible avec la démocratie représentative. En effet, dans une démocratie délibérative aussi, la grande majorité des décisions continueront à suivre la

Toch moet men zich ook afvragen of de deliberatieve democratie compatibel is met de representatieve democratie. Immers, de grote meerderheid van besluiten zal ook in een deliberatieve democratie de «representatieve weg»



«voie représentative», par exemple 99 % des décisions continueront à être prises par le biais de la démocratie représentative. La question est donc de savoir si la confiance dans les décisions «représentatives» (et les représentants) augmente ou diminue lorsque le système renferme aussi une part de démocratie délibérative.

En outre, il faut éviter qu'il y ait une domination des personnes à niveau d'éducation élevée ou intéressées par la politique. On peut se demander également si la démocratie délibérative peut renforcer l'acceptation ou l'assise des décisions. Plus de «meilleurs perdants».

L'intervenant conclut qu'en dépit des interrogations qu'elle suscite, la forme délibérative de la démocratie vaut la peine d'être testée et que la «crise de la démocratie» est, en réalité, la crise des représentants au sein de la démocratie représentative. La méfiance à l'égard des mandataires politiques et des partis est énorme. En outre, l'intervenant a le sentiment que l'absence de gouvernement (246 jours depuis les élections; 414 jours sans gouvernement de plein exercice) a entamé sensiblement la confiance dans les représentants (jusqu'à un niveau historiquement bas?). Toutefois, le problème fondamental est que les citoyens ne se sentent pas «représentés» (compétence, intégrité et actes des mandataires politiques ou partis).

Le drame, c'est que les responsables politiques ne ménagent pas leurs efforts, mais que la fonction de représentation est infiniment plus difficile à assumer qu'auparavant (principalement en raison des changements qui s'opèrent parmi les citoyens). La démocratie délibérative vaut la peine d'être expérimentée (elle bénéficie d'un fort soutien de principe de la part de la population) mais cela n'empêche pas que la démocratie représentative devra aussi se réinventer.

**B. Audition de M. Vincent de Coorebyter, professeur à la Faculté de Droit et de Criminologie de l'Université libre de Bruxelles (ULB) et ancien directeur du CRISP**

Les causes de la crise de la démocratie sont nombreuses et fort diversifiées. L'orateur déclare qu'il n'abordera que deux d'entre elles, dont la nature est très différente mais dont les effets convergent.

Il lui paraît essentiel de souligner l'importance des clivages politiques, qui se sont multipliés et qui, pour certains, se sont radicalisés.

En Belgique, les gouvernements ont longtemps été composés sur la base des trois tendances traditionnelles: chrétienne, libérale et socialiste. Malgré ce qui les sépare, ces tendances pouvaient s'accorder parce

blijven volgen bijvoorbeeld 99 % van de besluiten zal via representatieve democratie blijven genomen worden. De vraag is dus of het vertrouwen in «representatieve» besluiten (en representanten) toeneemt of afneemt als er daarnaast deliberatieve democratie is.

Bovendien is het belangrijk om de dominantie van hooggeschoolden of politiek-geïnteresseerden te vermijden. En is er de vraag of de deliberatieve democratie de acceptatie of draagvlak van beslissingen kan verhogen. Meer *loser consent*.

Ondanks de vragen besluit de spreker dat de deliberatieve vorm van democratie het proberen waard is en dat de «crisis van de democratie» eigenlijk de crisis is van de representanten in de representatieve democratie. Het wantrouwen in politici en partijen is torenhoog. Daarbij is het het aanvoelen van de spreker dat de niet-regeringsvorming (246 dagen sinds verkiezingen; 414 zonder volwaardige regering) het vertrouwen in representanten helemaal door bodem heeft geduwd (historisch laag?). Het basisprobleem is wel dat burgers zich niet «vertegenwoordigd voelen» (competentie, integriteit en daden van politici of partijen).

Drama is dat politici wel heel hard proberen maar de vertegenwoordigde taak is veel lastiger dan vroeger (vooral door wijzigingen aan kant van burger). De deliberatieve democratie is het proberen waard (veel principiële steun in bevolking) maar tegelijkertijd zal de representatieve democratie zichzelf ook opnieuw moeten uitvinden.

**B. Hoorzitting met de heer Vincent de Coorebyter, hoogleraar aan de Faculteit Rechten en Criminologie van de Université libre de Bruxelles (ULB) en voormalig directeur van het CRISP**

De crisis van de democratie kent vele en zeer uiteenlopende oorzaken. Spreker zal slechts twee van deze oorzaken bespreken. Ze zijn zeer verschillend maar hebben wel dezelfde gevolgen.

Het lijkt hem van essentieel belang om de aandacht te vestigen op de politieke verdeeldheid, die is toegenomen en volgens sommigen ook radicaler is geworden.

In België zijn de regeringen lange tijd samengesteld op basis van de drie traditionele strekkingen: de christelijke, de liberale en de socialistische. Ondanks hun onderlinge verschillen konden deze strekkingen het met elkaar eens

qu'elles fédéraient une large majorité de l'électorat, et qu'elles partageaient des valeurs communes: la démocratie et les droits de l'homme, l'économie de marché et la croissance, l'État-nation et la construction européenne. Depuis les années 1980, et malgré les réticences ou les résistances de certaines d'entre elles, ces tendances ont accompagné la mise en place d'un modèle libéral généralisé: mondialisation des échanges économiques, marché unique européen, productivisme, libéralisation des mœurs, droit des minorités à affirmer leur identité dans une société multiculturelle, égalité des chances pour toutes les minorités, y compris pour cette minorité numériquement majoritaire que sont les femmes. D'autres tendances politiques ont contribué à certaines de ces évolutions, mais les tendances traditionnelles ont porté cette logique d'ensemble ou s'en sont accommodées, et elles se sont longtemps maintenues au pouvoir parce qu'elles pouvaient forger un consensus «centriste» autour de ce modèle sur la base de leurs valeurs communes.

Aujourd'hui, ce modèle libéral est de moins en moins accepté. Certains partis qui avaient admis ce modèle ne veulent plus en être des partenaires plus ou moins consentants. Et d'autres partis, non traditionnels, le dénoncent fortement sur trois plans au moins: socio-économique, environnemental et civilisationnel. Ils traduisent ainsi la colère de citoyens pour qui la réalité s'est dégradée au plan social, environnemental ou civilisationnel, ce qui alimente leur désaffection à l'égard d'un système politique, la démocratie, qui à leurs yeux a laissé pourrir la situation.

Au plan socio-économique, on assiste à une opposition croissante au libre-échange, à la dérégulation du capitalisme et à l'intégration européenne, qui est de plus en plus vécue comme un mécanisme de mise en concurrence des entreprises, des travailleurs et des régimes fiscaux. Il y a une réaction devant l'austérité budgétaire, l'effritement des droits sociaux, l'accentuation des inégalités et la multiplication des situations de précarité, qui touchent aussi des personnes qui travaillent.

Au plan environnemental, la dénonciation du productivisme a gagné différentes catégories sociales, qui constatent les effets destructeurs de la croissance à tout prix sur le climat, la biodiversité, la qualité de l'environnement et la santé, et qui contestent le lobbying incessant des entreprises qui ne veulent pas modifier leurs pratiques.

worden, omdat ze een grote meerderheid van de kiezers verenigden en gemeenschappelijke waarden deelden: democratie en mensenrechten, markteconomie en groei, natiestaat en Europese eenwording. Sinds de jaren tachtig, en ondanks de terughoudendheid of het verzet van sommigen van hen, hebben deze stromingen meegewerkt aan de totstandkoming van een veralgemeend liberaal model: mondialisering van de economische uitwisselingen, eenmaking van de Europese markt, productivisme, liberalisering op ethisch vlak, het recht van minderheden om hun identiteit te laten gelden in een multiculturele samenleving en gelijke kansen voor alle minderheden, ook voor vrouwen, die als zogezegde minderheid in feite een numerieke meerderheid vormen. Andere politieke bewegingen hebben weliswaar bijgedragen aan een aantal van deze ontwikkelingen, maar de traditionele stromingen hebben deze algemene logica overgenomen of zich erbij neergelegd. Ze zijn lang aan de macht gebleven omdat ze op basis van hun gemeenschappelijke waarden een «centristische» consensus rond dit model konden smeden.

Tegenwoordig wordt dit liberale model steeds minder geaccepteerd. Sommige partijen die dit model hadden aanvaard, willen er niet langer –min of meer bereidwillig – aan meewerken. En andere niet-traditionele partijen stellen het op minstens drie punten aan de kaak: vanuit sociaal-economisch oogpunt, vanuit het perspectief van het milieu en op het gebied van de beschaving. Zij geven daarmee uiting aan de boosheid van de burgers voor wie de realiteit op sociaal, milieu- of beschavingsgebied is verslechterd. Dit draagt bij tot hun ontevredenheid over een politiek systeem, de democratie, die volgens hen de situatie heeft laten escaleren.

Op sociaal-economisch niveau zien we een groeiend verzet tegen de vrije handel, de deregulering van het kapitalisme en de Europese integratie, die steeds meer wordt ervaren als een mechanisme om bedrijven, werknemers en belastingstelsels met elkaar te laten concurreren. Er komt reactie op de budgettaire bezuinigingen, de uitholling van de sociale rechten, de groeiende ongelijkheid en de toenemende bestaansonzekerheid, die ook werkende mensen treft.

Op milieugebied krijgt de veroordeling van het productivisme aanhang bij verschillende bevolkingsgroepen, die zien dat groei ten koste van alles verwoestend is voor het klimaat, de biodiversiteit, de kwaliteit van het milieu en de gezondheid, en die het voortdurende lobbywerk van bedrijven die hun praktijken niet willen veranderen, ter discussie stellen.

Au plan civilisationnel, il s'est développé un malaise, voire un refus, devant la mise en place d'une société multiculturelle. Par-delà de vieux réflexes xénophobes, qui persistent, cette hostilité trouve une partie de son origine dans la montée de l'islamisme politique et du terrorisme. Elle provient aussi d'inquiétudes identitaires qui se nourrissent aussi bien de facteurs externes, comme les flux migratoires, que de facteurs internes, comme la visibilité croissante des minorités d'ascendance étrangère et de leurs pratiques distinctives.

Il importe de se rappeler que, sur ces trois plans, l'opposition au modèle dominant est au moins aussi forte dans la société, ou au sein du tissu associatif et syndical, selon les cas, que parmi les partis politiques. La triple mise en cause du modèle dominant explique ainsi le succès de partis non traditionnels, qu'ils soient de gauche radicale, écologistes, populistes ou d'extrême droite. On a parfois annoncé la fin des clivages politiques, mais c'est une illusion. Le clivage Église / État s'est apaisé, mais le clivage possédants/travailleurs persiste, à propos du capitalisme, et de nouveaux clivages sont apparus: entre l'économie et l'environnement et entre le cosmopolitisme et l'identité.

La démocratie est ainsi victime de son bon fonctionnement: elle a permis à des idées et à des forces nouvelles de se développer, mais elle est engorgée et grippée par la multiplication des courants idéologiques. On voit mal, à court terme, comment préserver les avantages du modèle libéral dominant tout en le réformant en profondeur pour tenir compte des contestations qu'il suscite et qui appellent chacune des réformes très spécifiques, parfois contradictoires entre elles. Le blocage que l'on constate au niveau fédéral traduit parfaitement cette situation: sans même parler des indépendantistes, il y a aujourd'hui, en Belgique comme dans les pays voisins, six grandes tendances politiques qui se concurrencent. Donner satisfaction aux électeurs est devenu impossible: soit la politique menée laissera des tendances importantes sur le côté, soit elle présentera l'inconvénient de ne satisfaire personne à force d'avoir dû composer avec tout le monde.

Ces remarques ne visent pas à désespérer du système, mais à suggérer que la crise de la représentation n'appelle pas seulement à revoir la tuyauterie: il faudra aussi adopter d'autres politiques. Et cela impose de revoir notre pratique du compromis. Le compromis reste nécessaire, car la démocratie repose sur le partage de la souveraineté: toutes les volontés politiques sont légitimes *a priori*,

Op het gebied van beschaving is er sprake van een malaise, zelfs van een weigering, ten aanzien van de totstandkoming van een multiculturele samenleving. Naast de oude xenofobe reflexen, die blijven bestaan, vindt deze vijandigheid haar oorsprong deels in de opkomst van het politieke islamisme en het terrorisme. Ze vloeit ook voort uit de bezorgdheid rond de identiteit die wordt gevoeld door zowel externe factoren, zoals migratiestromen, als door interne factoren, zoals de groeiende zichtbaarheid van minderheden van buitenlandse afkomst en hun uitgesproken gebruiken.

Het is belangrijk om te beseffen dat het verzet tegen het dominante model op deze drie niveaus minstens even sterk is in de samenleving, of – al naargelang het geval – binnen het verenigings- en vakbondswezen, als in de politieke partijen. De drievoudige beproeving van het dominante model verklaart het succes van niet-traditionele partijen, of het nu gaat om radicaal-linkse, groene, populistische of extreemrechtse partijen. Soms werd het einde van de politieke verdeeldheid aangekondigd, maar dat is een illusie. De scheiding tussen Kerk en Staat is vervaagd, maar de scheiding tussen rijken en arbeiders blijft bestaan, in relatie tot het kapitalisme, en er zijn nieuwe breuklijnen ontstaan: tussen economie en milieu en tussen kosmopolitisme en identiteit.

De democratie is daardoor het slachtoffer van haar eigen goede werking: ze heeft ideeën en nieuwe krachten laten ontstaan, maar ze wordt verdrongen en opgeslokt door de toename van ideologische stromingen. Het is moeilijk om op korte termijn in te zien hoe de voordelen van het dominante liberale model behouden kunnen blijven, terwijl het tegelijkertijd grondig wordt hervormd om rekening te houden met de uitdagingen die het met zich meebrengt, die elk zeer specifieke, soms tegenstrijdige hervormingen vergen. De impasse op federaal niveau is een perfecte illustratie van deze situatie: zonder zelfs maar de voorstanders van onafhankelijkheid te noemen, zijn er vandaag de dag, zowel in België als in de buurlanden, zes grote politieke strekkingen die met elkaar wedijveren. Het is onmogelijk geworden om de kiezers tevreden te stellen: ofwel laat het gevoerde beleid belangrijke stromingen in de kou staan, ofwel heeft het als nadeel dat het niemand tevredenstelt omdat het rekening heeft moeten houden met iedereen.

Deze opmerkingen zijn niet bedoeld om ons te doen wanhopig over het systeem, maar om te suggereren dat de vertegenwoordigingscrisis niet alleen wat oppervlakkige hervormingen van het systeem vergt: er zal een ander beleid nodig zijn. En dat vraagt om een herziening van onze compromispraktijk. Compromissen sluiten blijft noodzakelijk, want democratie is gestoeld op het delen

toutes doivent pouvoir s'exprimer et être entendues, et toutes, sauf celles qui sont antidémocratiques, doivent être prises en compte dans le processus de décision. Mais quand les courants idéologiques se diversifient et se radicalisent, leur conciliation autour d'un commun dénominateur de type centriste ne suffit plus. Par-delà les exigences d'une saine gestion, il est devenu impératif de faire preuve d'audace, d'innovation, de clarté, d'utopie – de forger de nouveaux récits politiques qui ne susciteront pas l'adhésion de tous, mais qui devraient au moins attester une capacité d'innovation. Ce changement de style et de pratique paraît d'autant plus impératif que les citoyens ont changé.

Le deuxième facteur fondamental de la crise actuelle est d'ordre sociologique: on l'appelle l'individualisme, et l'on n'a pas fini d'en mesurer les effets.

Le problème majeur posé par l'individualisme est qu'il s'accommode mal du principe de la représentation politique et, surtout, de l'indépendance des élus, de leur droit à ne pas se soumettre à un quelconque mandat impératif que les électeurs voudraient leur assigner. Autrement dit, l'individualisme contredit le respect des élites sur lequel s'est fondé le système représentatif. Doté d'un certain niveau d'instruction et devenu individualiste, le citoyen n'est plus convaincu que «son» représentant est forcément mieux qualifié que lui pour décider en son nom. La crise de la représentation est une crise de la délégation: il ne va plus de soi de confier son destin à des personnes *a priori* plus éclairées, à des professionnels du compromis ou de l'intérêt général. Cela ne touche d'ailleurs pas seulement la sphère politique: toutes les fonctions de médiation ou d'autorité sont mises en cause, de la science à la justice en passant par la médecine et les médias. Les institutions subsistent, mais la parole qu'elles incarnent ou qu'elles diffusent est sujette à caution, devenue suspecte, voire systématiquement attaquée.

On peut y voir, à certains égards, un progrès de la démocratie, puisque la démocratie suppose que chacun possède une parcelle de la souveraineté et donc un droit à penser par soi-même. Mais ce qui se développe aujourd'hui dépasse la simple critique des autorités consacrées: la tentation existe, et s'accroît, de ne plus se soumettre aux normes démocratiquement établies, aux politiques menées par des gouvernements élus. Dans une société qui a vu paraître un livre intitulé «Devenez meilleur négociateur que vos enfants», des citoyens habitués, dès leur plus jeune âge, à s'affirmer, à revendiquer leurs droits, à

van soevereiniteit: alle beleidsopties zijn *a priori* legitiem, alles moet kunnen worden uitgesproken en gehoord, en in het besluitvormingsproces moet rekening worden gehouden met al die wensen, op de ondemocratische na. Wanneer ideologische stromingen echter uiteenloper en radicaler worden, is de verzoening ervan rond een centristische gemene deler niet langer voldoende. Naast de vereisten inzake goed beheer is het essentieel geworden om doortastend, innovatief, duidelijk en utopisch op te treden, om nieuwe politieke verhalen te schrijven die niet bij iedereen in de smaak zullen vallen, maar die op zijn minst blij moeten geven van innovatief vermogen. Deze verandering van stijl en praktijk lijkt des te noodzakelijker nu de burgers zijn veranderd.

De tweede fundamentele factor van de huidige crisis is sociologisch: het gaat om het individualisme, en de gevolgen ervan zijn nog altijd niet volledig in kaart gebracht.

Het grote probleem van het individualisme is dat het niet goed past bij het beginsel van politieke vertegenwoordiging en vooral bij de onafhankelijkheid van de verkozenen, hun recht om zich niet te onderwerpen aan een dwingend mandaat dat de kiezers hun zouden willen toewijzen. Met andere woorden, individualisme staat haaks op het respect voor de elites waarop het representatieve systeem is gebaseerd. Door een bepaald opleidingsniveau en het feit dat hij individualistisch is geworden, is de burger er niet meer van overtuigd dat «zijn» vertegenwoordiger per definitie beter in staat is om namens hem te beslissen. De crisis van de vertegenwoordiging is een crisis van het delegeren: het is niet langer vanzelfsprekend om je lot toe te vertrouwen aan mensen die in principe beter geïnformeerd zijn, aan professionals op het gebied van compromissen of van het algemeen belang. Bovendien heeft dit niet alleen gevolgen voor de politieke sfeer: alle functies in verband met bemiddeling of gezag worden ter discussie gesteld, van wetenschap tot justitie, inclusief geneeskunde en media. De instellingen blijven bestaan, maar het woord dat ze belichamen of verspreiden is twijfelachtig, verdacht of wordt zelfs systematisch aangevallen.

In sommige opzichten kan dit worden gezien als een vooruitgang van de democratie, aangezien democratie veronderstelt dat eenieder een stukje soevereiniteit bezit en dus het recht heeft om voor zichzelf te denken. De huidige evolutie gaat evenwel verder dan louter kritiek op de gevestigde autoriteiten: de verleiding is groot om zich niet langer te onderwerpen aan de democratisch gevestigde normen, aan het beleid van de verkozen regeringen. In een maatschappij waar een boek is verschenen met de titel «*Devenez meilleur négociateur que vos enfants*», zijn burgers die van jongs af aan gewend zijn zich te



imposer leur autonomie, admettent de plus en plus mal de se soumettre aux décisions de leurs représentants, ou de voir leurs options politiques ignorées du simple fait qu'elles sont minoritaires.

Et ils l'admettent encore plus difficilement s'ils adhèrent à l'une des tendances qui contestent le modèle dominant. Dès lors, quand la démocratie représentative semble ne pas offrir d'issue, il ne reste que la ressource de l'action directe. Ce n'est pas un hasard si des dizaines de milliers de jeunes et de moins jeunes sont descendus dans la rue pour forcer les gouvernements à agir pour le climat, ou si la mouvance environnementaliste a ses radicaux qui revendiquent la désobéissance civile, alors que cette mouvance était pacifiste et légaliste à l'origine.

La contestation prend également des formes radicales sur le plan social, en France, et dans certains pays l'extrême droite entretient un climat de tension et de haine. Nous assistons aujourd'hui à la convergence de deux phénomènes de grande ampleur: une triple mise en cause du modèle dominant, par laquelle j'ai commencé, et une revendication croissante des citoyens de voir leur volonté suivie d'effets, de voir leur souveraineté prise en compte, que leurs opinions soient majoritaires ou minoritaires.

Ce deuxième phénomène prend d'autant plus d'ampleur que nous vivons à l'ère des réseaux sociaux. Tout en ouvrant un gigantesque espace de dialogue, les réseaux sociaux nous enferment dans des bulles idéologiques invisibles, les algorithmes mis au point par les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft) filtrant les informations et les réactions de manière à livrer ce qui correspond à nos idées. En vertu des mécanismes qu'on appelle bulles de filtres ou chambres d'écho, les réseaux sociaux nous tendent le miroir de ce que nous pensons déjà, et favorisent ainsi l'entre-soi, le mimétisme et la radicalisation des points de vue, ce qui tend à transformer les idéologies concurrentes en ennemis. L'agora électronique, qui devait ouvrir un espace sans frontières au profit du débat contradictoire, s'est muée en un archipel de forteresses idéologiques crispées sur leurs certitudes, et mutuellement antagonistes.

Une réforme de la démocratie destinée à restaurer la confiance des citoyens et à leur donner une plus grande place dans le fonctionnement du système doit donc tenir compte du fait que ces citoyens sont moins enclins à l'ouverture et au dialogue qu'on a pu le croire il y a quelques décennies. Cela ne rend pas l'idée de réforme moins pertinente, au contraire: les deux phénomènes esquissés montrent qu'un sursaut est urgent. Mais il ne

laten gelden, hun rechten op te eisen, hun autonomie op te leggen, steeds minder geneigd zich te onderwerpen aan de beslissingen van hun vertegenwoordigers, of hun politieke opties te laten negeren, alleen maar omdat ze in de minderheid zijn.

En ze zijn daartoe nog minder geneigd als ze een van de stromingen aanhangen die het dominante model in twijfel trekken. Wanneer de representatieve democratie geen uitweg lijkt te bieden, blijft er dus niets anders over dan directe actie. Het is geen toeval dat tienduizenden jonge en minder jonge mensen de straat op zijn gegaan om de regeringen te dwingen tot actie tegen de klimaatverandering, of dat de radicale vleugel van de milieubeweging oproept tot burgerlijke ongehoorzaamheid, ook al was deze beweging oorspronkelijk pacifistisch en legalistisch.

Ook op sociaal vlak neemt het protest radicale vormen aan, in Frankrijk, en in sommige landen houdt extreemrechts een klimaat van spanning en haat in stand. Vandaag zijn we getuige van de samenloop van twee grote fenomenen: een drievoudige aanvechting van het dominante model, waarmee ik ben begonnen, en een groeiende eis van de burgers om hun wil gevolgd te zien door actie, om rekening te zien houden met hun soevereiniteit, of het nu gaat om meerderheids- of minderheidsstandpunten.

Dit tweede fenomeen neemt nog grotere proporties aan nu we in het tijdperk van de sociale netwerken leven. Terwijl ze een gigantische ruimte voor dialoog openen, sluiten sociale netwerken ons op in onzichtbare ideologische bubbels, waarbij de algoritmen die door de internetgiganten zijn ontwikkeld informatie en reacties filteren om datgene te leveren wat overeenkomt met onze ideeën. Door de mechanismen die bekendstaan als informatieluchtbellen of *echo chambers*, houden sociale netwerken ons een spiegel voor van wat we al denken, en bevorderen zo navelstaren, imitatiegedrag en radicalisering van standpunten, wat ertoe neigt dat we concurrerende ideologieën gaan zien als vijanden. De elektronische agora, die geacht werd een ruimte zonder grenzen te openen ten gunste van een tegensprekelijk debat, is veranderd in een archipel van ideologische vestingen die zich vastklampen aan hun zekerheden en elkaar bekampen.

Een democratische hervorming die erop gericht is het vertrouwen van de burgers te herstellen en hun meer zeggenschap te geven over het functioneren van het systeem, moet bijgevolg rekening houden met het feit dat deze burgers minder geneigd zijn tot openheid en dialoog dan enkele decennia geleden werd aangenomen. Dat maakt het idee van een hervorming niet minder relevant, integendeel: de twee geschetste fenomenen tonen



faut pas imaginer que la crise actuelle sera résolue avec quelques mesures cosmétiques: à cet égard, et sans vouloir trancher, il vaudrait peut-être mieux envisager des référendums décisifs que des parlements de citoyens aux pouvoirs limités. La crise est profonde et multiple, et elle exige des réponses qui soient à la mesure de la difficulté.

### C. Échange de vues

M. Courard déclare qu'en tant qu'élu, il reste perplexe sur certains points abordés. D'une part, le citoyen affirme vouloir être associé à la prise de décision mais l'on constate d'autre part qu'il n'est pas si simple de l'y associer. Ainsi, depuis quelques années, de nombreuses communes organisent des initiatives citoyennes pour associer leurs habitants à la prise de décision. Or force est de constater que peu de citoyens se déplacent et que s'ils le font, ce sont toujours les mêmes. L'intervenant craint qu'on en arrive à former des associations restreintes de citoyens, lesquels ne seront pas représentatifs de la population, ni élus par celle-ci. On dériverait vers un mécanisme qui consisterait à substituer des non-élus à des élus.

Il faut, selon lui, tendre vers un système où les citoyens peuvent être associés au processus décisionnel mais où la décision finale reviendrait d'office aux élus.

Concernant le questionnement des citoyens, l'intervenant se demande si ceux-ci ne devraient pas s'organiser via des réseaux sociaux. Toutefois, bémol important, les réseaux sociaux peuvent conduire à un certain nombre de difficultés, notamment en termes d'alimentation du populisme ambiant.

Concernant l'aspect décisionnel évoqué par le professeur de Coorebyter, l'intervenant aimerait savoir s'il visait l'exemple suisse de la votation. Avec l'évolution des mentalités au sein de la société suisse, existe-t-il encore des exemples récents de votations qui ont donné lieu à des résultats courageux? Il en doute car l'on a tendance, à l'heure actuelle, à faire passer l'individualisme avant l'intérêt général.

Or c'est précisément la mission du monde politique: il doit certes être à l'écoute de ses concitoyens mais il doit aussi avoir le courage de décider dans l'intérêt général. L'intervenant constate toutefois que le monde politique d'aujourd'hui est tellement à l'écoute des citoyens qu'il sombre dans le populisme, tétanisé par la crainte de l'échec électorale suivante.

aan dat er dringend een doorbraak nodig is. We moeten ons echter niet inbeelden dat de huidige crisis met een paar esthetische ingrepen zal worden opgelost. In dat verband, maar daarover spreek ik me niet definitief uit, verdienen bindende referenda misschien de voorkeur boven burgerparlementen met beperkte bevoegdheden. Dit is een diepgewortelde en veelomvattende crisis die antwoorden vergt die in verhouding staan tot de moeilijkheidsgraad.

### C. Gedachtewisseling

De heer Courard verklaart dat hij als verkozenen vragen heeft bij een aantal aangehaalde punten. Enerzijds zegt de burger dat hij betrokken wil worden bij de besluitvorming, maar anderzijds blijkt het niet zo eenvoudig om hem erbij te betrekken. Zo organiseren vele gemeenten al jaren burgerinitiatieven om hun inwoners te betrekken bij de besluitvorming. Men moet echter vaststellen dat weinig burgers hieraan deelnemen en het altijd dezelfde mensen die het wel doen. Spreker vreest dat er zo beperkte burgerverenigingen zullen ontstaan, die noch representatief voor de bevolking, noch door de bevolking verkozen zijn. Men zou dus afglijden naar een systeem waarbij niet-verkozenen de plaats innemen van verkozenen.

Volgens hem moet men een systeem vinden dat de burgers bij het besluitvormingsproces betreft, maar waarbij de eindbeslissing altijd aan de verkozenen toekomt.

Wat de bevraging van de burgers betreft, vraagt spreker zich af zij zich niet op sociale media zouden moeten organiseren. Een belangrijke kanttekening daarbij is wel dat sociale media tot problemen kunnen leiden, zoals bijvoorbeeld het aanwakken van populisme.

Over het aspect van de besluitvorming, dat professor de Coorebyter heeft aangehaald, wil spreker weten of hij het Zwitserse systeem van referenda bedoelde. Zijn er, gelet op evolutie van de mentaliteit in Zwitserland, recent nog referenda geweest die tot moedige resultaten hebben geleid? Hij betwijfelt het, omdat men vandaag de neiging heeft om het individuele belang boven het algemeen belang te plaatsen.

Dat is net de taak van de politici: zij moeten weliswaar luisteren naar de burgers, maar moeten ook beslissingen durven nemen in naam van het algemeen belang. Spreker merkt echter dat politici vandaag zozeer naar de burgers luisteren dat zij vervallen in populisme, bang als ze zijn voor de volgende verkiezingen.

Le sentiment général de la population envers la migration est une illustration de cette dualité: la situation migratoire actuelle est nettement moins dramatique qu'elle ne l'a été par le passé, le nombre de personnes accueillies en Belgique étant relativement bas. Or un sentiment négatif existe au sein de la population, alimenté par certains discours politiques. Comment objectiver les choses? Comment former et informer nos citoyens pour en faire des acteurs responsables? Voilà des questions qui paraissent essentielles.

Mme D'Hose souhaiterait poser plusieurs questions à M. Walgrave. Comment peut-on renforcer la confiance du citoyen dans la politique et son fonctionnement? Quel rôle les médias jouent-ils à cet égard? Ne faudrait-il pas rechercher des moyens de consolider et perfectionner la démocratie représentative au lieu de se mettre en quête d'alternatives, qui pourront peut-être bénéficier dans un premier temps d'une confiance accrue de la part du citoyen mais dont personne ne sait vraiment à quoi elles peuvent aboutir? N'y aura-t-il pas, en termes de participation, une surreprésentation des citoyens à niveau d'éducation élevé?

Serait-il possible d'instaurer une sorte de *monitoring* objectif indiquant dans quelle mesure les responsables politiques mettent en œuvre leur programme? Ce serait aussi un moyen de lutter contre certaines perceptions.

M. Van de Wauwer dit vouloir prendre part à la réflexion et à la recherche de formes complémentaires de démocratie, mais il concède que le CD&V conserve une foi quasi inébranlable dans la démocratie représentative et le système électoral de la représentation proportionnelle. Celui-ci garantit la meilleure représentation possible de la société et la continuité de la politique, même s'il requiert aussi intrinsèquement la conclusion de compromis et la recherche de consensus.

L'intervenant se demande à cet égard dans quelle mesure un système électoral contribue à susciter la confiance ou la méfiance dans une démocratie.

Il présume que dans une démocratie délibérative, ce sont essentiellement les hommes blancs à niveau d'éducation élevé qui prendront part au processus. Comment faire pour éviter cela?

La société civile ou les associations peuvent-elles jouer un rôle actif en l'espèce?

Enfin, l'intervenant se demande quelle attitude les responsables politiques doivent adopter envers l'opinion publique. Doivent-ils en être le porte-parole ou doivent-ils plutôt s'y opposer dans une perspective à long terme?

De algemene houding van de bevolking tegenover migratie illustreert deze dualiteit: de toestand op het vlak van migratie is momenteel heel wat minder dramatisch dan het in het verleden is geweest; het aantal personen dat in België wordt opgevangen, is vrij laag. Nochtans is er een negatief gevoel bij de bevolking, dat wordt aangewakkerd door een bepaald politiek discours. Hoe kan men deze zaken objectiveren? Hoe kunnen onze burgers gevormd en geïnformeerd worden zodat zij verantwoorde burgers worden? Dit lijken mij essentiële vragen.

Mevrouw D'Hose stelt volgende vragen aan de heer Walgrave. Hoe kan het geloof van de burger in de politiek en haar werking worden verbeterd? Welke rol spelen de media daarin? Kan er niet worden geopteerd voor een zoektocht naar mogelijkheden om de representatieve democratie te versterken en te verbeteren in plaats van te zoeken naar alternatieven? Deze laatste krijgen in eerste instantie misschien meer vertrouwen van de burger maar eigenlijk weet niemand waar deze vormen toe leiden. Zullen bijvoorbeeld niet vooral de hoger opgeleiden hierin participeren?

Kan er een soort objectieve *monitoring* worden opgezet die aangeeft in welke mate de politici hun programma's uitvoeren? Op die manier kunnen bepaalde percepties worden tegengegaan.

De heer Van de Wauwer wenst mee te denken en te zoeken naar aanvullende vormen van democratie maar hij geeft mee dat de CD&V zeer sterkt blijft geloven in de representatieve democratie en in het kiessysteem van de evenredige vertegenwoordiging. Het staat immers voor de best mogelijke vertegenwoordiging van de samenleving en voor een continuïteit van het beleid. Daarnaast is wel ook inherent aan het systeem dat er compromissen worden gesloten en dat er een consensus wordt gezocht.

Spreker vraagt zich daarbij af in welke mate een kiesstelsel bijdraagt tot het vertrouwen of het wantrouwen in een democratie.

Hij vermoedt dat bij een deliberatieve democratie vooral de hoogopgeleide blanke mannen hun rol zullen opnemen. Hoe kan dit worden vermeden?

Kunnen ook het middenveld of de verenigingen hier een actieve rol spelen?

Tot slot vraagt de spreker zich af wat de beste positie van politici is ten opzichte van de publieke opinie. Moeten zij deze eerder vertolken of moeten ze er tegenin gaan in het kader van de lange termijn?

M. D'Haeseleer constate que ce sont surtout les responsables politiques appartenant aux partis ayant récolté le moins de suffrages au cours des dernières années qui remettent en question le système électoral en tant que tel. Peut-être ont-ils l'espoir qu'en modifiant le système de la démocratie représentative, ils retrouveront la confiance du citoyen. L'intervenant dit ne pas en être convaincu. Il y voit plutôt un moyen de rompre avec un système dans lequel les élections conservent quand même une valeur de baromètre.

Le membre constate par ailleurs qu'il arrive fréquemment que les promesses préélectorales ne soient pas tenues ou, à l'inverse, qu'une politique absente des programmes électoraux soit mise en œuvre après les élections. Il est clair que cela ne renforce pas non plus la confiance dans la démocratie, loin s'en faut.

L'intervenant en conclut que ce n'est pas tant le système de la démocratie représentative qu'il faut modifier, mais plutôt la façon de concevoir la politique, laquelle a pour vocation de répondre aux attentes de l'électeur, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il n'est donc pas partisan de la démocratie délibérative, qu'il considère comme étant une démocratie de quelques privilégiés. Les référendums contraignants, en revanche, peuvent être un bon baromètre.

Quant aux médias sociaux, ils sont plutôt la conséquence que la cause de la crise de confiance au sein de la population. Selon lui, le terme populisme non plus n'est pas une insulte. Quel mal y a-t-il, en effet, à vouloir se faire le porte-parole des préoccupations de la population? Il ne saurait y avoir un gouffre entre la façon dont le responsable politique voit les choses et ce qui se passe concrètement au sein de la population (cf. la société multiculturelle).

M. Steenwegen précise que le groupe Ecolo-Groen aussi est favorable à la démocratie représentative. Il pense toutefois que les modalités actuelles de participation et d'implication du citoyen ne sont plus vraiment adaptées. Il faudrait compléter le dispositif.

Dans son exposé, le professeur Walgrave a montré l'importance de la perception en politique et plaide en faveur de la démocratie délibérative. Le professeur pourrait-il expliquer en quoi la démocratie délibérative pourrait inverser la perception dans la démocratie? Peut-on réellement inverser la perception sur la base d'un processus participatif?

Monsieur de Coorebyter revient sur la question relative à un exemple de référendum récent en Suisse qui aurait

De heer D'Haeseleer stelt vast dat vooral die politici die behoren tot die partijen die de laatste jaren minder kiezers hadden, het kiessysteem zelf in vraag stellen. Hopen zij misschien dat sleutelen aan het systeem van de vertegenwoordigende democratie het vertrouwen van de burger zal herstellen? Spreker is daar niet van overtuigd. Hij stelt eerder dat op die manier de barometer die verkiezingen toch wel zijn, wordt weggegooid.

Het lid constateert verder dat beloftes van voor de verkiezingen vaak niet worden nagekomen of dat er omgekeerd na de verkiezingen een beleid wordt gevoerd waarvan in de verkiezingsprogramma's geen sprake was. Ook dit gegeven verhoogt het geloof in de democratie zeker niet.

Spreker besluit daarom dat er niet zozeer aan het systeem van de representatieve democratie moet worden gesleuteld maar wel aan het beleid dat momenteel niet beantwoordt aan hetgeen de kiezer vraagt. Hij is daarom geen voorstander van de deliberatieve democratie of de volgens hem, democratie van de happy few. Bindende referenda, daarentegen, kunnen wel een goede graadmeter vormen.

Wat de sociale media betreft, zijn deze eerder gevolg dan wel de oorzaak van een vertrouwenscrisis bij de bevolking. Ook de term populisme is volgens hem geen schelwoord. Wat kan er immers mis zijn met trachten te verwoorden wat er bij de bevolking leeft. Het is niet de bedoeling dat er een grote kloof is tussen wat de politiek denkt dat het zou moeten zijn en wat er werkelijk bij de bevolking leeft, cf. de multiculturele samenleving.

De heer Steenwegen geeft mee dat ook de groene fractie voorstander is van de representatieve democratie. Tegelijkertijd echter is hij overtuigd dat de huidige manier van organisatie van inspraak en creatie van betrokkenheid waarschijnlijk tekortschiet. Er zijn aanvullingen nodig en mogelijk om daaraan te verhelpen.

Uit de toelichting van professor Walgrave blijkt het belang van de perceptie in de politiek en bovendien pleit de heer Walgrave voor de deliberatieve democratie. Kan de professor uitleggen hoe de deliberatieve democratie de perceptie in de democratie zou kunnen keren? Kan de perceptie werkelijk vanuit een inspraakproces worden gekeerd?

De heer de Coorebyter komt terug op het voorbeeld van een recent referendum in Zwitserland dat een moedig

donné lieu à un résultat courageux. Il cite celui initié par l'UDC, parti populiste de droite, qui proposait par votation de supprimer la taxe relative au financement de la radio-télévision suisse. Cette votation a donné lieu à une forte campagne de mobilisation, le monde politique craignant que la population, ravie de payer moins de taxes, vote pour la suppression. Or cette crainte était infondée puisqu'une très nette majorité de la population s'est prononcée pour le maintien de la taxe. Ceci démontre qu'il est encore possible de voir des citoyens prendre des décisions d'intérêt général.

Bien qu'il ne soit pas particulièrement partisan du référendum, l'intervenant estime que les aspirations nouvelles de nos concitoyens devraient logiquement les conduire à vouloir prendre de vraies responsabilités décisives plutôt que d'être simplement consultés et de voir les résultats de cette consultation sombrer dans l'oubli.

Concernant les processus de consultation et la création de parlements de citoyens tirés au sort aux différents niveaux de pouvoir, l'intervenant partage l'analyse selon laquelle le problème majeur consiste à réunir des personnes qui y participent volontairement et durablement, tout en représentant les différentes composantes de la population. Les chiffres sont sans appel à cet égard: pour le G1000 – qui était pourtant extrêmement bien préparé –, il n'y a eu que 720 participants et non pas 1 000, près de 300 personnes n'étant pas venues malgré leur engagement. Il y avait par ailleurs une sous-représentation très forte des catégories socio-économiques les plus défavorisées et les moins instruites.

Les parlements de citoyens ne peuvent en aucun cas servir à renforcer la domination déjà existante des catégories sociales supérieures. Si l'on ne prend pas toutes les précautions pour assurer une parfaite représentativité des différentes catégories sociales au sein de ces instances, il s'agira, selon l'intervenant, d'un piège démocratique. Dans l'hypothèse où cette représentativité parfaite ne peut être atteinte, il est malgré tout possible de donner un rôle au Parlement de citoyens mais il devra être limité à un rôle de proposition et de conception de projets et d'idées, mais sans pouvoir décisive.

Quant au rôle de la société civile et du tissu associatif, l'intervenant constate qu'il est déjà traditionnellement très important en Belgique. Il n'est pas toujours visible mais de nombreux textes de loi, décrets ou résolutions ont été impulsés par des organisations de la société civile.

resultaat zou hebben opgeleverd. Het betrof een initiatief van de rechts-populistische UDC, die de belasting voor de financiering van de Zwitserse openbare omroep wilde afschaffen. Dit referendum heeft aanleiding gegeven tot een hevige politieke campagne, omdat men vreesde dat de bevolking blij zou zijn met minder belastingen en zou stemmen voor de afschaffing. Deze vrees was echter ongegrond: een uitgesproken meerderheid van de bevolking heeft gestemd voor het behoud van de taks. Dit toont aan dat burgers wel nog beslissingen kunnen nemen die het algemeen belang dienen.

Hoewel hij niet noodzakelijk een voorstander is van referenda, meent spreker dat de nieuwe aspiraties van de burgers hen er logischerwijze toe zouden moeten brengen om echte beslissingsverantwoordelijkheid te willen nemen in plaats van alleen maar te worden geraadpleegd en daarna te merken dat er met de raadpleging geen rekening wordt gehouden.

Inzake de raadplegingsprocessen en de oprichting van parlementen van gelote burgers op verschillende beleidsniveaus, is spreker het ermee eens dat het grootste probleem erin bestaat om personen te vinden die er vrijwillig en voor lange tijd aan willen deelnemen, en die de verschillende bevolkingsgroepen vertegenwoordigen. De cijfers zijn veelzeggend: voor de G1000 – die nochtans heel goed was voorbereid – zijn slechts 720 personen komen opdagen en geen 1 000. Drie honderd personen zijn niet gekomen ondanks hun eerdere toezegging. Ook waren de sociaal-economisch minderbedeelde categorieën en de laaggeschoolden zwaar ondervetegenwoordigd.

Burgerparlementen mogen in geen geval dienen om de reeds bestaande dominantie van de hogere sociale klassen te versterken. Als men er niet alles aan doet om te zorgen voor een perfecte representativiteit van de verschillende sociale categorieën in deze instanties, loopt men volgens spreker in een democratische valkuil. Indien deze perfecte representativiteit niet kan worden bereikt, is het toch mogelijk om burgerparlementen een rol te geven, maar die rol zal zich dan moeten beperken tot het voorstellen en ontwerpen van projecten en ideeën, zonder beslissingsbevoegdheid.

Wat de rol van het maatschappelijk middenveld en het verenigingsleven betreft, stelt spreker vast dat die in België traditioneel zeer groot is. Het is niet altijd zichtbaar, maar vele wetten, decreten of resoluties zijn tot stand gekomen onder impuls van organisaties uit het maatschappelijk middenveld.



La question est de savoir s'il faut davantage institutionnaliser cette participation de la société civile, voire la réguler sans en brider les libertés. Un embryon d'institutionnalisation a vu le jour en Wallonie lorsque le PS et Ecolo ont tenté de créer une majorité «*Coquelicot*», qui se serait appuyée sur une très vaste consultation préalable de la société civile. Toutefois, certaines organisations ont fait observer que certaines d'entre elles n'avaient pas été conviées à ces discussions. Se pose dès lors la question de la sélection des organisations de la société civile associées au processus décisionnel.

L'intervenant propose une autre piste de réflexion: si l'on souhaite doubler ou compléter les parlements élus par certaines formes de démocratie délibérative, l'on pourrait donner, au sein des parlements composés de non-élus, une place pour des représentants de la société civile.

On peut pointer du doigt les défauts internes de la participatie et estimer qu'il faut faire émerger un système décisionnel qui ne soit pas tributaire du principe majorité-opposition et des tactiques partisans. Mais cette alternative ne doit pas forcément être au profit de citoyens isolés qui ne sont pas forcément formés ou conscientisés à la question. L'alternative pourrait être de laisser une place à la société civile organisée puisqu'elle n'est pas enfermée dans des jeux partisans et qu'elle dispose d'une expertise scientifique et de terrain, de par son ancrage dans les réalités vivantes.

Quant au courage politique face à l'opinion publique, le gouvernement allemand a montré qu'il était possible et nécessaire de ne pas suivre aveuglément ce que veulent les électeurs. Toutes les revendications populaires ne doivent pas forcément être traduites en actes politiques: il faut hiérarchiser ces revendications et exfiltrer les fausses bonnes idées, parfois inspirées par des valeurs douteuses ou des angoisses. C'est précisément le rôle des politiques de faire ce tri.

En revanche, prononcer des exclusives systématiques et écarter automatiquement du jeu certaines idées parce qu'elles ne font pas consensus, contribue indubitablement à aggraver le sentiment de malaise démocratique au sein d'une partie de la population.

Les représentants politiques se doivent d'être vigilants aux deux exigences: entendre les aspirations populaires et trouver des voies raisonnables pour les traduire.

De vraag is of deze burgerparticipatie verder moet worden geïnstitutionaliseerd of gereguleerd zonder de vrijheden ervan in te perken. Een aanzet tot institutionalisering werd gegeven in Wallonië, toen de PS en Ecolo een *Coquelicot*-meerderheid tot stand hebben proberen te brengen op basis van een heel ruime raadpleging van het maatschappelijk middenveld. Sommige organisaties hebben echter laten weten dat zij niet uitgenodigd waren op de besprekingen. De vraag is dus hoe men organisaties van het maatschappelijk middenveld die men wil betrekken bij het besluitvormingsproces selecteert.

Spreker stelt een andere denkpiste voor: als men naast of met de verkozen parlementsleden vormen van democratische burgerparticipatie wil instellen, zou het ook mogelijk moeten zijn om in de parlementen van niet-verkozenen een plaats te geven aan vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

Men kan kritiek hebben op de inherente tekortkomingen van de participatie en voorstander zijn van een besluitvormingsproces dat niet afhankelijk is van het meerderheidsminderheidssysteem en van partijgebonden tactische overwegingen. Maar het alternatief hiervoor ligt niet noodzakelijk in de inspraak van individuele burgers die niet noodzakelijk kennis hebben van of geïnteresseerd zijn in de voorliggende materie. Het alternatief zou zijn om een plaats te geven aan het georganiseerde middenveld, dat immers niet opgesloten zit in partijpolitieke spelletjes en dat dankzij zijn verankering in de dagelijkse realiteit beschikt over wetenschappelijke en praktische expertise.

Wat de politieke moed tegenover de publieke opinie betreft, heeft de Duitse regering aangetoond dat het mogelijk en noodzakelijk is om niet blindelings te doen wat de kiezers willen. Niet alle eisen van het volk moeten noodzakelijkerwijze worden omgezet in politieke daden: de eisen moeten worden beoordeeld en ideeën die op het eerste gezicht goed lijken, maar soms ingegeven zijn door dubieuze waarden of angst, kunnen terzijde geschoven worden. Het is net de rol van politici om deze selectie te maken.

Systematisch veto's uitspreken tegen sommige ideeën omdat er geen consensus over is, draagt echter ongetwijfeld bij tot het wantrouwen tegenover de democratie dat bij een deel van de bevolking leeft.

Politieke vertegenwoordigers moeten de twee vereisten in acht nemen: oor hebben voor de verzuchtingen van de bevolking en redelijke manieren vinden om ze in de praktijk om te zetten.



M. Walgrave dit ne pas être spécialiste de la démocratie délibérative. Cependant, selon la littérature spécialisée, ceux qui étudient la démocratie délibérative dans un cadre expérimental arrivent bien à la conclusion que les «perdants» d'un processus délibératif, comme les observateurs de ce processus, se rallient plus largement aux décisions que dans le cas où celles-ci sont prises sans délibération. On peut supposer qu'ils se montrent «meilleurs perdants» et peuvent davantage s'accommoder du sentiment d'être minoritaires. En outre, cet effet est plus marqué dans les processus délibératifs que dans les processus démocratiques directs.

Selon l'orateur, la démocratie représentative avec obligation de vote est la meilleure réponse aux inquiétudes liées aux inégalités sociales, le moyen optimal de garantir une large participation au processus. Aucune autre formule que la démocratie représentative avec obligation de vote ne fournit une image aussi complète de ce que veulent les citoyens. Tous les autres processus sont moins efficaces.

De plus, la composition d'un panel délibératif reflétera au mieux celle de la société en général si les gens sont tenus d'y siéger, comme dans un jury d'assises: il importe que le système fonctionne de façon aussi représentative que possible et il faut donc réfléchir à la manière d'y arriver.

M. Walgrave partage l'opinion selon laquelle les processus délibératifs ou démocratiques directs ne peuvent résoudre les problèmes de la démocratie représentative. À ses yeux, le nœud du problème, déjà évoqué, est que les gens n'acceptent plus qu'on prenne des décisions en leur nom. Il s'agit d'un problème général d'autorité, de délégation.

Des pistes de solution ont déjà été esquissées dans le cadre de la démocratie parlementaire: des circonscriptions électorales moins étendues, un système renforçant le lien entre un groupe d'électeurs et un élu unique ou la démocratie majoritaire. Si cette dernière forme de démocratie présente de sérieux inconvénients, elle a pour vertu de consolider le lien entre le représentant et ses représentés. Cela peut rendre la politique moins idéologique puisque les élus écouteront d'abord leur base locale. Le gros problème, c'est que les électeurs qui n'ont pas voté pour l'élu ont en fait gaspillé leur voix, alors que dans un système proportionnel chacun est représenté. Ce système proportionnel va de pair avec des gouvernements de coalition, avec pour résultat que les électeurs ne se reconnaissent plus dans la politique

De heer Walgrave antwoordt geen specialist te zijn in de deliberatieve democratie. Vakliteratuur over de deliberatieve democratie geeft aan dat collega's die in een experimentele setting daarover onderzoek doen, wel degelijk concluderen dat de «verliezers» in het deliberatief proces en ook de toeschouwers van dat proces, meer instemmen met besluiten dan wanneer ze niet deliberatief worden genomen. Het doet vermoeden dat de loser consent groter is en dat er beter kan worden omgegaan met het gevoel dat je minoritair bent. Bovendien kennen deliberatieve processen dit effect meer dan direct democratische processen.

Spreker geeft aan dat de beste manier om aan de bekommernis rond sociale ongelijkheid tegemoet te komen de representatieve democratie met stemplicht is. Het is de beste manier om te garanderen dat veel mensen aan het proces deelnemen. Op geen andere manier dan de representatieve democratie met stemplicht kan er een zo brede peiling van wat burgers willen, gebeuren. Alle andere processen zijn minder goed.

De samenstelling van de deliberatieve panels kan verder zo goed mogelijk de samenstelling van de maatschappij weerspiegelen, door mensen te verplichten om in zo'n panel plaats te nemen als in een soort van assisenjury. Het is immers belangrijk om dit systeem zo representatief mogelijk te laten functioneren en het is belangrijk om na te denken over de manieren waarop dat kan gebeuren.

Spreker antwoordt vervolgens het ermee eens te zijn dat de problemen van de representatieve democratie niet kunnen worden opgelost door deliberatieve of direct democratische processen. Het fundament van het probleem ligt hem daarbij in het gegeven, zoals reeds gezegd, dat mensen niet meer aanvaarden dat anderen in hun naam een besluit nemen. Het is een algemeen probleem van autoriteit, van delegatie.

Binnen de parlementaire democratie zijn er hiervoor voorstellen van oplossing zoals kleinere kieskringen, zoals een systeem waar er een echte band is tussen een groep mensen en één verkozenen of de meerderheidsdemocratie. Deze laatste vorm van democratie kent ook belangrijke nadelen maar heeft wel als kenmerk dat er een veel sterkere band is tussen een vertegenwoordiger en zijn achterban. Een gegeven dat leidt tot een minder ideologische politiek aangezien verkozenen in de eerste plaats luisteren naar hun lokale achterban. Groot probleem hierbij is dat de kiezers die niet voor die persoon hebben gekozen eigenlijk een verloren stem hebben uitgebracht. Daar waar in het proportioneel systeem iedereen is vertegenwoordigd. Datzelfde systeem van de evenredige vertegenwoordiging gaat gepaard met

qui est menée. Cependant, dans une première phase, chacun a pu voter à sa guise et se sent représenté dans le système. Le système majoritaire ôte ce sentiment de représentation initiale aux électeurs qui n'ont pas choisi le vainqueur.

Si on les compare, le système majoritaire suscite davantage de mécontentement que le système proportionnel. Passer à un système complètement majoritaire ne serait donc pas une bonne idée.

Les élections au système proportionnel constituent, d'après l'orateur, un baromètre essentiel, et c'est pourquoi il est un chaud partisan du vote obligatoire. C'est le seul moyen d'arriver à une participation électorale supérieure à 90 % et ainsi de mieux prendre le pouls de la population, même si les décideurs n'en tiennent pas compte.

Pour conclure, l'orateur déclare que, bien que le monde politique ne doive pas suivre l'opinion publique, il doit en tout cas la connaître. Il faut que les femmes et les hommes politiques sachent ce que veut la population, avant de prendre leurs responsabilités.

Les politiques peuvent mettre en œuvre la volonté populaire («*delegate role*») ou bien agir selon l'intérêt général en se fondant sur leur expertise et idéologie propres («*trustee role*»). Dans tous les pays, la plupart des politiques se considèrent comme «*trustee*».

Quant à «tenir ses promesses», M. Walgrave renvoie à une recherche sur les promesses électorales («*electoral pledges*») d'où il ressort que les partis, notamment en Belgique, les respectent plutôt bien. Il y a souvent un lien clair entre les promesses préélectorales d'un parti et la politique qu'il mène ensuite. Il n'est pas systématiquement vrai que les responsables politiques font toutes sortes de promesses qu'ils ne pourront concrétiser.

**D. Audition de M. Ardaan Van Ravenzwaaij, directeur f.f. du programme «Réforme du système parlementaire» auprès du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume des Pays-Bas**

L'intervenant souligne que le programme «Réforme du système parlementaire» s'articule autour du suivi de l'avis formulé fin 2019 par la Commission d'État néerlandaise sur le système parlementaire.

Cette commission d'État indépendante s'est penchée pendant deux ans sur la question de savoir si le système

coalitiebeleid waardoor kiezers zich niet meer in het beleid herkennen. Wel kon er in een eerste fase juist gestemd worden en is er het gevoel van vertegenwoordiging in het systeem. Bij het meerderheidssysteem is dat gevoel van initiële vertegenwoordiging door de kiezers die niet op de verkozen kandidaat hebben gestemd er niet.

Wanneer de meerderheidsdemocratie en het systeem van evenredige vertegenwoordiging worden beschouwd, is er meer ontevredenheid van de kiezers bij een meerderheidsdemocratie dan in een proportionele democratie. Volledig de meerderheidstoer opgaan is dus geen goed idee.

De barometer van verkiezingen in een proportioneel systeem is, volgens de spreker, wel heel belangrijk. Net daarom ook gelooft hij heel sterk in kiesplicht. Alleen op die manier neemt meer dan 90 % van de kiezers deel aan de verkiezingen en is er een veel betere vinger aan de pols. Zelfs als de beleidsmakers met die gegevens geen rekening houden.

Tot slot geeft de spreker aan dat politici de publieke opinie niet moeten volgen maar dat ze deze wel moeten kennen. Politici moeten weten wat de bevolking wil en ze moeten er vervolgens hun eigen ding mee doen.

Politici kunnen uitvoeren wat de bevolking wil, de «*delegate role*» of ze kunnen handelen in het belang van iedereen waarbij ze zich baseren op hun eigen expertise en ideologie, «*the trustee role*». De meerderheid van de politici in alle landen geeft aan een trustee te zijn.

In verband met de vraag over het «houden van beloftes» verwijst de heer Walgrave naar onderzoek over «*electoral pledges*» dat aangeeft dat partijen over het algemeen, ook in België, nogal goed hun beloftes houden. Meestal is er een duidelijke band tussen de beloftes die een partij gedaan heeft voor de verkiezingen en het beleid dat die partij erna voert. Het is dus niet systematisch dat politici allerlei beloftes doen die ze niet kunnen waarmaken.

**D. Hoorzitting met de heer Ardaan Van Ravenzwaaij, plv. directeur van het programma «Hervorming Parlementair Stelsel» bij het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

Spreker stelt dat het programma «Hervorming Parlementair Stelsel» zich richt op de *follow-up* van het advies dat eind 2019 is uitgebracht door de Staatscommissie parlementair stelsel.

Deze onafhankelijke staatscommissie heeft twee jaar gestudeerd op de vraag of het parlementair stelsel in

parlementaire des Pays-Bas est à «l'épreuve du temps». Il lui était demandé de tenir compte notamment des trois paramètres suivants:

1. les citoyens aspirent à être davantage associés à la gouvernance et aux décisions politiques;
2. la volatilité électorale s'est fortement accrue;
3. le numérique et les médias sociaux ont une influence indéniable sur la nature et le fonctionnement du système parlementaire.

La commission d'État était dirigée par M. Johan Remkes, ancien ministre, et était soutenue dans ses travaux par un secrétariat au sein duquel l'intervenant a assuré le rôle de secrétaire suppléant.

Pour l'année 2018, la commission a relevé des lacunes du système parlementaire en ce qui concerne la représentation de l'ensemble des Néerlandais, la protection et la garantie des valeurs de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que l'efficacité du Parlement.

Les principaux motifs qui sous-tendent ce constat sont les suivants:

— la réalité sociale montre que la démocratie parlementaire, telle qu'elle fonctionne actuellement, n'est pas aussi efficace pour tout le monde, et que les citoyens pour lesquels elle l'est moins risquent de décrocher de la politique, s'ils ne l'ont déjà fait;

— la ségrégation et la polarisation sociales auront pour effet de mettre encore davantage sous pression le cadre psychosocial qui offre un socle de valeurs communes et qui s'est déjà largement délité. Sont ici concernées des valeurs telles que l'inclusivité, la solidarité et la conscience que tout le monde peut, quelle que soit la pluralité sociale, prétendre aux mêmes droits;

— le concept de représentation repose sur la confiance des citoyens quant au fait que leurs intérêts sont défendus de manière efficace et identifiable par les représentants du peuple qui ont été élus. La fonction intrinsèque de représentation du Parlement et, partant, la principale légitimation du système sont en train de s'éroder. La légitimité du système devrait être repensée dans une nouvelle culture politique démocratique mettant davantage l'accent sur la proximité politique;

— la réalité sociale requiert un système parlementaire qui offre au citoyen plus de possibilités de faire entendre sa voix à différents moments et de différentes manières, et

Nederland voldoende in staat is om in een veranderende omgeving adequaat te blijven functioneren. De Staatscommissie is gevraagd daarbij onder meer rekening te houden met drie parameters:

1. het feit dat burgers meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambiëren;
2. de electorale volatiliteit sterk is toegenomen;
3. digitalisering en sociale media hebben onmiskenbaar invloed op het karakter en het functioneren van het parlementaire stelsel.

De Staatscommissie stond onder leiding van voormalig minister Johan Remkes en werd bij haar werkzaamheden ondersteund door een secretariaat, waarin spreker de rol van plaatsvervangend secretaris heeft vervuld.

De Staatscommissie ziet anno 2018 tekortkomingen in het parlementair stelsel bij de vertegenwoordiging van alle Nederlanders, de bescherming en waarborging van democratische en rechtsstatelijke waarden en bij de effectiviteit van het Parlement.

De belangrijkste redenen daarvoor zijn de volgende:

— de maatschappelijke realiteit laat zien dat de parlementaire democratie op dit moment niet voor iedereen even goed werkt en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt dreigen af te haken van de politiek of al afgehaakt zijn;

— maatschappelijke segregatie en polarisatie zullen ertoe leiden dat het grotendeels weggefallen sociaal-psychologische kader als basis voor gemeenschappelijke waarden nog verder onder druk zal komen te staan. Dit betreft met name waarden als inclusiviteit, solidariteit en het besef dat, hoe pluriform de samenleving ook is, iedereen aanspraak kan maken op dezelfde rechten;

— het concept van representatie is gestoeld op het vertrouwen van burgers dat hun belangen op een goede en herkenbare manier worden gediend door de gekozen volksvertegenwoordigers. De inhoudelijke representatiefunctie van het Parlement en daarmee de belangrijkste legitiematie van het stelsel is aan het eroderen. De legitiematie van het stelsel zou hervonden moeten worden in een nieuwe politiek-democratische cultuur, met een grotere nadruk op politieke nabijheid;

— de maatschappelijke realiteit vraagt om een parlementair stelsel dat de burger meer mogelijkheden biedt om op meerdere momenten en manieren zijn stem te laten

de participer aux processus de législation et d'élaboration des politiques. Ces possibilités doivent mieux répondre aux attentes et aux besoins des citoyens, mieux exploiter les nouvelles possibilités technologiques et contribuer à ce que tous les groupes de la société se sentent entendus et représentés;

— les valeurs de notre État de droit démocratique doivent être mieux protégées et garanties. Nous devons nous efforcer d'accroître la résilience de notre État de droit démocratique.

***1) Selon la commission d'État, qu'en est-il de la démocratie représentative aux Pays-Bas?***

La démocratie se porte bien et le fonctionnement du système démocratique peut compter sur un large soutien. La commission a relevé une constance au fil des années et même une légère amélioration depuis les années 70. Le taux de participation aux élections de la Deuxième Chambre est élevé et avoisine les 80 %. Il est plus faible pour les autres élections (locales, provinciales et européennes). La confiance envers les responsables et partis politiques a diminué, mais reste bonne dans une perspective internationale.

On ne peut donc pas parler d'une crise de la démocratie. La commission d'État conclut néanmoins que la démocratie représentative ne fonctionne pas efficacement pour tout le monde. Beaucoup de personnes ne se sentent pas bien représentées et ne le sont pas toujours dans les faits.

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés:

— lorsque le système représentatif est appliqué dans un régime multipartite où les partis ont besoin les uns des autres pour former une coalition, les majorités parlementaires ne traduisent pas automatiquement les majorités qui existent au sein de la population. C'est ce qu'on appelle le «paradoxe d'Ostrogorski». Les citoyens votent pour un parti, sans approuver pour autant tous les points de vue de ce parti;

— les partis concluent ensuite un accord de gouvernement et se font des concessions réciproques. C'est ainsi que certaines décisions peuvent parfois compter sur une majorité parlementaire bien qu'elles ne soient pas soutenues par la majorité de la population;

— par son suffrage, l'électeur exerce une influence sur la composition du Parlement et donc sur le contrôle du pouvoir, mais pas sur le processus de formation du pouvoir. Cela dépend des partis qui s'allient pour former un gouvernement;

horen, en te participeren in processen van wetgeving en beleidsontwikkeling. Deze mogelijkheden moeten beter aansluiten op de verwachtingen en behoeften van burgers, beter gebruikmaken van nieuwe technologische mogelijkheden en ertoe bijdragen dat alle groepen in de samenleving zich gehoord en gerepresenteerd voelen;

— de waarden van onze democratische rechtsstaat moeten beter worden beschermd en gewaarborgd. We moeten meer investeren in de weerbaarheid van onze democratische rechtsstaat.

***1) Hoe staat – volgens de Staatscommissie – de representatieve democratie in Nederland ervoor?***

De democratie staat er goed voor, er is ruime steun voor het functioneren van de democratie als systeem. Over de jaren heen constant en zelfs licht stijgend sinds de jaren 70. Opkomst voor de Tweede Kamer verkiezingen is hoog, rond 80 %. Bij andere verkiezingen (lokaal, provinciaal en voor de EU) is die lager. Het vertrouwen in politici en politieke partijen is lager, maar internationaal gezien nog steeds heel behoorlijk.

Er is du geen crisis in de democratie, maar de Staatscommissie concludeert toch dat de representatieve democratie niet voor iedereen goed werkt. Veel mensen voelen zich niet goed vertegenwoordigd en zijn dat in de praktijk ook niet altijd.

Daarvoor zijn verschillende oorzaken:

— het representatieve systeem met een meerpartijstelsel waarin partijen elkaar nodig hebben om samen een kabinet te vormen brengt met zich mee dat meerderheden onder de bevolking zich niet automatisch vertalen naar meerderheden in het Parlement. Dit wordt wel de «Ostrogorski-paradox» genoemd. Mensen stemmen op een partij maar zijn het niet met alle standpunten van die partij eens;

— partijen sluiten vervolgens een regeerakkoord en ruilen onderwerpen uit. Op die manier kunnen in het Parlement meerderheden worden geconstrueerd voor besluiten waarvoor onder de meerderheid van de bevolking geen draagvlak bestaat;

— de kiezer heeft via zijn stem invloed op de samenstelling van het Parlement, en dus op de controle van de macht, maar niet op het proces van de machtsvorming. Het is maar afwachten, welke partijen met elkaar het kabinet gaan vormen;



— par ailleurs, un nombre considérable de citoyens, notamment peu qualifiés, ne s'identifient pas aux représentants, qu'ils considèrent comme ne faisant pas partie du même monde. Les élus ont pratiquement tous un haut niveau de formation. On peut parler d'une «démocratie des diplômés»;

— sur divers sujets, les citoyens hautement qualifiés ont des opinions beaucoup plus proches de celles des représentants élus que ne le sont celles des citoyens moins qualifiés;

— selon le Bureau du Plan social et culturel des Pays-Bas, les chiffres moyens honorables du rapport cachent de grandes disparités. Des réactions de méfiance et de cynisme politique sont observées en particulier au sein des groupes des laissés-pour-compte et des travailleurs précaires;

— enfin, il est à noter que 43 % des personnes moins qualifiées se positionnent à gauche sur le plan socio-économique et à droite sur le plan socio-culturel. Seuls 14 % des députés disent correspondre à ce profil. Il n'existe actuellement aux Pays-Bas aucun parti politique qui allie les idées de gauche sur le plan social et de droite sur le plan culturel.

C'est pourquoi la commission d'État conclut que l'on ne peut pas parler de crise de la démocratie, en soulignant malgré tout le risque de voir des citoyens décrocher de la démocratie, si ce n'est déjà fait. Il n'est pas à exclure que des forces anti-démocratiques prennent de l'ampleur à l'avenir.

La question de la représentation constitue un premier fil rouge dans l'analyse de la commission d'État.

## **2) Quels sont, selon la commission d'État néerlandaise, les plaintes et les problèmes principaux?**

Le deuxième fil conducteur est la résilience de l'État de droit démocratique dans son ensemble. Démocratie et État de droit sont indissociables. Les intérêts du citoyen sont défendus au travers de la démocratie; les citoyens sont protégés au travers de l'État de droit.

Étant donné l'importance de l'équilibre des pouvoirs, la commission d'État a également voulu prêter attention au contexte plus large du système parlementaire.

La commission d'État s'est inquiétée, pour plusieurs raisons, de la vulnérabilité de l'État de droit démocratique:

— daar komt bij dat nogal wat – met name lager opgeleide – kiezers zich niet herkennen in de volksvertegenwoordigers. Het zijn niet hun soort mensen. De volksvertegenwoordigers zijn zo goed als allemaal hoger opgeleid, gesproken wordt wel van de «diploma-democratie»;

— de opvattingen van hoger opgeleiden over allerlei onderwerpen blijken ook veel congruenter met de opvattingen van de volksvertegenwoordigers dan de opvattingen van lager opgeleiden;

— achter de mooie gemiddelde rapportcijfers voor de democratie gaan grote verschillen schuil, aldus het Sociaal en Cultureel Planbureau. Met name in groepen die worden aangeduid als de achterblijvers en de onzekere werkenden is sprake van politiek wantrouwen en cynisme;

— en tenslotte is er nog het gegeven dat 43 % van de lager-opgeleiden zichzelf politiek positioneert als sociaal-economisch links en sociaal-cultureel als rechts. Van de Kamerleden zegt maar 14 % dat zij in dat profiel passen. Er is op dit moment geen politieke partij in Nederland die een combinatie van sociaal links en cultureel rechts weet te maken.

De Staatscommissie concludeert daarom dat er weliswaar geen sprake is van een crisis in de democratie maar wijst op het risico dat mensen gaan afhaken of al afgehaakt zijn op de democratie. De kans bestaat dat anti-democratische krachten zullen toenemen.

Het representatievraagstuk vormt in de analyse van de Staatscommissie de eerste rode draad.

## **2) Wat zijn volgens de staatscommissie de belangrijkste zorgen en problemen?**

De tweede rode draad betreft de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat als geheel. Democratie en rechtsstaat zijn niet los verkrijgbaar. Langs de democratische pijler worden de belangen van de burger behartigd; langs de rechtstatelijke pijler worden de burgers beschermd.

De Staatscommissie wilde vanwege het belang van voldoende *checks and balances* over en weer dus ook aandacht besteden aan de bredere context van het parlementair stelsel.

De Staatscommissie maakte zich om een aantal redenen zorgen over de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat:

a. il y a tout d'abord le phénomène de l'ingérence numérique de tiers dans le processus d'élections libres et équitables. Tentatives de perturbation de ce processus par la diffusion d'infos et de données piratées.

b. des craintes spécifiques portent également sur le micro-ciblage, sur la possibilité d'influencer les électeurs au moyen de publicités personnalisées qui, parfois, ne sont pas identifiables en tant que telles. Le financement de ce type de campagnes manque aussi de transparence. Tout cela pourrait porter atteinte au libre choix de l'électeur et fausser les règles du jeu entre les partis politiques.

c. on observe également des évolutions inquiétantes à l'étranger. Même si le nombre de démocraties s'accroît dans le monde, leur qualité n'augmente pas pour autant. Une fois au pouvoir, certains dirigeants démocratiquement élus restreignent la liberté de la presse et sapent l'indépendance de la justice. On assiste au développement de démocraties dites «autoritaires».

Les dangers qui risquent de menacer notre démocratie et le font déjà en partie sont donc le deuxième problème pointé du doigt par la commission d'État.

### **3) Quelles mesures faudrait-il prendre selon la commission d'État?**

L'orateur se limitera ici aux principales recommandations formulées pour chaque type de problème.

Pour l'amélioration de la représentation substantielle, la commission d'État a conseillé d'adapter le système électoral: instauration du référendum correctif contraignant et instauration du formateur élu.

a) Le système électoral devrait être adapté de manière à mieux refléter les composantes personnelle et régionale. On pourrait atteindre cet objectif en instaurant le *Burgerforum Kiesstelsel* (Système électoral du Forum citoyen), conçu en 2006 par un forum citoyen. Dans ce système, l'électeur n'a qu'une seule voix, qu'il peut émettre en faveur d'un parti ou d'une personne de ce parti. Ce système permettrait à davantage de candidats d'être élus à la Seconde Chambre par leurs propres moyens (et non grâce à la tête de liste). Ils ne sont actuellement que quelques-uns. Grâce au Système électoral du Forum citoyen, ils pourraient être vingt (sur cent cinquante sièges).

b) L'instauration du référendum correctif contraignant complèterait efficacement le système représentatif. Le référendum fait alors office de soupape de sécurité et consolide la démocratie. Tant la démocratie représentative

a. ten eerste het fenomeen van de digitale inmenging door derden in het proces van vrije en eerlijke verkiezingen. Pogingen om dit proces te verstoren via de verspreiding van *fake news* en gehackte gegevens;

b. specifieke zorgen ook over *microtargeting*, de mogelijkheid om individuele kiezers met op maat gesneden advertenties te beïnvloeden, advertenties die soms ook niet als advertenties herkenbaar zijn. Ook schiet de transparantie over de financiering van dit type campagnes tekort. De vrije keuze van de kiezer en ook het gelijke speelveld voor politieke partijen zou met dit alles in het geding kunnen raken;

c. in het buitenland zijn er ook zorgelijke ontwikkelingen. Het aantal democratieën mag wereldwijd dan toenemen, dat geldt niet voor de kwaliteit van die democratieën. We zien democratisch gekozen leiders die eenmaal aan de macht de persvrijheid beknotten en de positie van de onafhankelijke rechtspraak ondergraven. De ontwikkeling van zogenaamde autoritaire democratieën.

Het tweede probleem dat de Staatscommissie signaleert zijn dus de gevaren die onze democratie kunnen gaan bedreigen en dat deels al doen.

### **3) Welke maatregelen zouden er volgens de staatscommissie getroffen moeten worden?**

Spreker zal zich in dit verband beperken tot de belangrijkste aanbevelingen per probleem.

Voor de verbetering van de inhoudelijke representatie adviseerde de staatscommissie om het kiesstelsel aan te passen, invoering van het bindend correctief referendum en de invoering van de gekozen formateur.

a) Het kiesstelsel zou zodanig moeten worden aangepast dat de persoonlijke en de regionale component beter tot uitdrukking gebracht worden. Dit zou kunnen door invoering van het Burgerforum Kiesstelsel dat in 2006 door een burgerforum is ontworpen. In dit stelsel krijgt de kiezer één stem die kan worden uitgebracht op een partij of op een persoon van die partij. De invoering van dit stelsel zou ertoe leiden dat meer kandidaten op eigen kracht (en niet op de slippen van de lijsttrekker) een plek in de Tweede Kamer zouden verkrijgen. Nu zijn dat er slechts enkelen, in het Burgerforum Kiesstelsel zouden dat er twintig (van de honderd vijftig zetels) kunnen zijn.

b) De invoering van het bindend correctief referendum zou een waardevolle aanvulling zijn op het representatieve stelsel. Het referendum is dan een ventiel, een veiligheidsklep en geeft de bestaande democratie extra

que le référendum utilisé en complément à celle-ci bénéficient d'un large soutien, notamment parmi les non-universitaires. Le référendum permet d'impliquer un échantillon plus large de la population dans le système politique. La commission d'État considère donc la démocratie représentative comme le point de départ, mais elle attribue au référendum une valeur ajoutée correctrice.

c) Avec l'instauration du formateur élu, l'électeur aurait, le jour des élections législatives, la possibilité d'émettre un deuxième vote dans les limites du système parlementaire. Un vote pour le contrôle du pouvoir et un vote pour le processus de formation du pouvoir, c'est-à-dire pour la formation du cabinet. Dans ce système, les candidats formateurs devraient, avant les élections, communiquer clairement au sujet de la coalition qu'ils souhaitent former.

En vue de renforcer l'État de droit démocratique, la commission d'État a recommandé l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité, l'adoption d'une loi relative aux partis politiques et l'amélioration des connaissances et des compétences démocratiques, dans le cadre de l'enseignement comme en dehors. Par ailleurs, la Première Chambre, à savoir le Sénat, devrait avoir le droit de renvoyer une proposition de loi.

1. La Constitution des Pays-Bas interdit un contrôle a posteriori de la constitutionnalité des lois. Pour le permettre, il faudrait réviser la Constitution afin de prévoir la création d'une Cour constitutionnelle, en guise de protection supplémentaire de l'État de droit néerlandais.

2. La loi relative aux partis politiques (*Wet op de politieke partijen* – Wpp) rassemblerait des règles existantes et nouvelles. Il s'agirait de règles portant sur l'interdiction d'un parti, sur le financement transparent des campagnes (numériques), sur un plafonnement des dons et sur des exigences d'organisation des partis politiques.

3. Les connaissances et les compétences des jeunes Néerlandais en ce qui concerne l'État de droit démocratique et son fonctionnement sont nettement inférieures à celles de leurs contemporains d'autres pays de l'Europe occidentale. Il faudrait donc renforcer les cours tels que droit public, histoire et instruction civique. Et le 5 mai, jour de la Libération, devrait être rebaptisé, plus largement, jour de la Liberté.

4. Un droit de renvoi autoriserait la Première Chambre à renvoyer une proposition de loi, après l'avoir amendée, à la Deuxième Chambre. Celle-ci déciderait alors si elle se rallie aux modifications et si la proposition est adoptée. La Première Chambre pourrait donc, pour chaque proposition de loi, décider si elle troque son droit de rejet contre un

stevigheid. Met name onder niet-academisch geschoolden is er aanzienlijke steun voor zowel de representatieve democratie als het referendum als aanvulling daarop. Het referendum betreft aldus een ruimere doorsnede van de bevolking bij het politieke systeem. Voor de staatscommissie blijft de representatieve democratie het vertrekpunt maar zij ziet in het referendum dus een toegevoegde corrigerende waarde.

c) Met de invoering van de gekozen formateur zou binnen de grenzen van het parlementair stelsel de kiezer een tweede stem uitbrengen op de dag van de Kamerverkiezingen. Een stem voor de controle op de macht en een stem voor het proces van de machtsvorming, oftewel de kabinetsformatie. In dit systeem zouden de kandidaat formateurs voor de verkiezingen openheid moeten geven over de coalitie die zij zouden willen gaan vormen.

Ter versterking van de democratische rechtsstaat adviseerde de Staatscommissie de invoering van constitutionele toetsing, de invoering van een wet op de politieke partijen en verbetering van democratische kennis en vaardigheden binnen en buiten het onderwijs. Verder zou de Eerste Kamer, de senaat een terugzendrecht moeten krijgen.

1. De Nederlandse Grondwet verbiedt de toetsing achteraf, van wetten aan de Grondwet. De Grondwet zou daarom aangepast moeten worden, zodanig dat de invoering van een Constitutioneel Hof mogelijk wordt. Dit als extra bescherming van de Nederlandse rechtsstaat.

2. In de wet op de politieke partijen (Wpp) zouden bestaande en nieuwe regels voor politieke partijen moeten worden samengevoegd. Hierbij gaat het om regels voor het partijverbod, transparantieregels rondom de financiering van (digitale) campagnes, maximering van giften en voor organisatievereisten van politieke partijen.

3. De kennis en vaardigheden van Nederlandse jongeren over de democratische rechtsstaat en het functioneren daarvan blijft achter bij die van jongeren in andere West-Europese landen. De positie van vakken als staatsinrichting, geschiedenis en maatschappijleer zou daarom versterkt moeten worden. En de Bevrijdingsdag 5 mei zou verbreed moeten worden tot Vrijheidsdag.

4. Met een terugzendrecht zou de Eerste Kamer een wetsvoorstel met wijzigingen kunnen terugsturen naar de Tweede Kamer. Die beslist dan of zij de wijzigingen overneemt of niet en of het wetsvoorstel wordt aangenomen of niet. De Eerste Kamer kan dus bij elk afzonderlijk wetsvoorstel beslissen of zij haar verwerpingsrecht wil

droit de renvoi unique. Cela contribuerait à profiler la Première Chambre comme «chambre de réflexion», en accordant une attention toute spéciale à la qualité et à la force exécutoire de la législation.

**4) Comment le cabinet (ministres et secrétaires d'État) actuel a-t-il réagi à ces recommandations?**

Le 26 juin, le cabinet a transmis aux deux chambres son opinion, déclarant:

a) souhaiter une modification du système électoral, en optant pour une des trois variantes, dont celle du *Burgerforum Kiesstelsel* (Système électoral du Forum citoyen), qui visent toutes à renforcer la composante personnelle;

b) n'avoir encore pris aucune décision quant à l'instauration du référendum correctif contraignant. Entre-temps, une proposition a été déposée à la Deuxième Chambre;

c) ne pas vouloir instaurer l'élection du formateur, mais examiner des alternatives visant à augmenter l'influence de l'électeur sur la formation du cabinet;

d) étudier de façon plus approfondie un contrôle de constitutionnalité, assorti le cas échéant d'un avis juridique;

e) l'adoption imminente de la loi relative aux partis politiques comportant les règles qui ont été préconisées;

f) avoir déposé à la Deuxième Chambre un projet de loi sur la formation à la citoyenneté, visant à clarifier le contenu de la citoyenneté dans tout l'enseignement secondaire;

g) n'avoir encore pris aucune décision en matière de droit de renvoi, mais la promettre pour ce printemps.

**E. Audition de M. Pascal Delwit, professeur à la Faculté de Sciences politiques de l'Université libre de Bruxelles (ULB)**

Compte tenu des exposés présentés par le professeur Walgrave et par le professeur de Coorebyter, qui recourent celui qu'il avait préparé, M. Delwit propose de tenter d'ajouter un peu de diversité à ce qui a déjà été dit.

Partant d'un certain nombre de points de vues généraux sur la situation de la démocratie, et en particulier de la démocratie représentative libérale, l'orateur souligne tout d'abord qu'il s'agit d'un régime politique relativement récent à l'échelle de l'histoire, qui n'a jamais été

inruien voor een eenmalig terugzendrecht. Dit voorstel zou bijdragen aan de positionering van de Eerste Kamer als «*chambre de réflexion*», met speciale aandacht voor de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving.

**4) Hoe heeft het huidige kabinet gereageerd op deze adviezen?**

Het kabinet heeft op 26 juni van vorig jaar een kabinetsstandpunt naar beide Kamers gezonden waarin werd aangekondigd dat ze:

a) het kiesstelsel wenst aan te passen en een keuze zal maken uit drie varianten die elk beogen de persoonlijke component meer gewicht te geven, waaronder het Burgerforum Kiesstelsel;

b) nog geen beslissing heeft genomen over de invoering van het bindend correctief referendum. Inmiddels ligt er wel een initiatiefvoorstel vanuit de Tweede Kamer;

c) de gekozen formateur niet wenst in te voeren, maar wel andere mogelijkheden zal onderzoeken om de kiezersinvloed op de kabinetsformatie te verhogen;

d) het kabinet wil ook nog verder studeren op de constitutionele toetsing, en zal ook de mogelijkheid van een rechterlijk advies daarin betrekken;

e) de wet op de politieke partijen zal er komen, met daarin regels zoals geadviseerd;

f) het kabinet heeft inmiddels ook een wet op de burgerschapsvorming ingediend bij de Tweede Kamer die strekt tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht in het gehele voortgezet onderwijs;

g) het kabinet heeft nog geen beslissing genomen over het terugzendrecht, maar zal dat dit voorjaar gaan doen.

**E. Hoorzitting met de heer Pascal Delwit, hoogleraar aan de Faculteit Politieke Wetenschappen van de Université libre de Bruxelles (ULB)**

Rekening houdend met de uiteenzettingen van professor Walgrave en professor de Coorebyter, die zijn voorbereiding gedeeltelijk overlappen, stelt de heer Delwit voor wat variatie te brengen in wat al gezegd is.

Met als uitgangspunt een aantal algemene standpunten over de toestand van de democratie, in het bijzonder van de liberale representatieve democratie, beklemtoont spreker eerst en vooral dat het historisch gezien een relatief recent politiek regime is, dat nooit in de meerderheid is



majoritaire, que ce soit sur le plan territorial, ou sur le plan des personnes gouvernées par un régime démocratique.

La situation de la démocratie en Belgique et en Europe évolue dans deux sens.

Le premier est que l'on observe un processus d'invololution démocratique, c'est-à-dire qu'un certain nombre de régimes que l'on pouvait qualifier de démocratiques ne le sont désormais plus.

Le second consiste en une perte de qualité des régimes qui restent démocratiques.

En sciences politiques, on utilise plusieurs grandes enquêtes internationales pour tenter de classer les régimes. L'orateur se réfère ici à celle de l'équipe scientifique de «*The economist*», qui distingue quatre catégories de régimes: les démocraties parfaites, les démocraties défectueuses, les régimes hybrides et les régimes autoritaires.

Sur la période des quinze dernières années, on observe un effet de ciseaux, à savoir que si l'on additionne d'une part les démocraties parfaites et les démocraties défectueuses, et d'autre part les régimes hybrides et les régimes autoritaires, on constate qu'il y a moins de régimes démocratiques parfaits et défectueux, et plus de régimes hybrides et autoritaires qu'il y a quinze ans.

Par ailleurs, dans les démocraties, si l'on distingue les démocraties parfaites et les démocraties défectueuses, on constate une diminution du nombre des premières, et une augmentation du nombre des secondes.

On assiste donc à la fois à un recul des régimes démocratiques, et à une perte de qualité de la démocratie, que l'on peut observer à l'aune de plusieurs éléments, tels que la qualité de la participation. Si l'on envisage un élément déjà cité, celui de l'affaïssement de la participation électorale et de l'inscription sur les listes électorales, on constate que, même en Belgique, la participation électorale diminue, certes très peu, puisqu'elle est passée de 92 % à 89 %, chiffre qu'aucun régime n'atteint sans vote obligatoire. On se situe très au-delà des chiffres que l'on atteint dans les régimes démocratiques nord-américains (Canada, États-Unis) ou européens où, désormais, on considère que 80 à 85 % constitue un très beau taux de participation.

Lors des toutes récentes élections organisées en Italie, on s'est réjoui d'une augmentation de la participation électorale en Emilie Romagne et en Calabre, où l'on a tout juste dépassé le cap des 50 %, soit une augmentation importante par rapport à 2015.

geweest, noch territoriaal, noch qua aantal personen die door een democratisch regime bestuurd worden.

De toestand van de democratie in België en in Europa ontwikkelt zich in twee richtingen.

De eerste is dat men een proces van democratische regressie ziet, dat wil zeggen dat een aantal regimes die men als democratisch kon omschrijven, dat niet langer zijn.

De tweede bestaat uit kwaliteitsverlies van de regimes die democratisch blijven.

In de politieke wetenschappen maakt men gebruik van verscheidene internationale onderzoeken om te proberen regimes te rangschikken. Spreker verwijst hierbij naar het onderzoek van het wetenschappelijk team van «*The economist*», dat vier categorieën van regimes onderscheidt: volkomen democratieën, gebrekkige democratieën, hybride regimes en autoritaire regimes.

Over de periode van de laatste vijftien jaren ziet men een schaarndiagram ontstaan. Wanneer men aan een kant de volkomen democratieën en de gebrekkige democratieën optelt en aan de andere kant de hybride regimes en de autoritaire regimes, dan stelt men vast dat er minder volkomen en gebrekkige democratieën zijn en meer hybride en autoritaire regimes dan vijftien jaar geleden.

Bovendien stelt men bij de democratieën vast dat, wanneer men de volkomen democratieën van de gebrekkige democratieën onderscheidt, het aantal van de eerste afneemt en het aantal van de tweede toeneemt.

We hebben dus tegelijk te maken met een terugval van het aantal democratische regimes en met een kwaliteitsverlies van de democratie, dat men kan afmeten aan verscheidene gegevens, zoals de kwaliteit van de participatie. Wanneer men een gegeven bekijkt dat reeds werd vermeld, dat van de dalende participatie aan de verkiezingen en de inschrijving op de kiezerslijsten, dan stelt men vast dat zelfs in België de participatie aan de verkiezingen afneemt, weliswaar heel weinig, aangezien ze gedaald is van 92 % tot 89 %, een cijfer dat geen enkel regime zonder stemplicht haalt. We liggen ver boven de cijfers die men in de Noord-Amerikaanse (Canada, Verenigde Staten) of Europese democratische regimes haalt, waar men nu 80 à 85 % een heel mooie participatiegraad acht.

Bij heel recente verkiezingen in Italië verheugde men zich over een stijging van de participatie aan de verkiezingen in Emilia Romagna en Calabrië, waar men net over de kaap van 50 % ging, wat een grote stijging was in vergelijking met 2015.

On a évoqué précédemment le cas de la Suisse. On y vote très régulièrement, mais pour les élections législatives et pour les votations, le taux de participation ne dépasse quasiment jamais 50 %.

Une autre évolution consiste dans la véritable conflictualité qui existe aujourd'hui autour de la question de la démocratie. Si ce conflit est assez ancien, il a pris depuis quelques années une dimension nouvelle, puisque l'on trouve, y compris dans des États membres de l'Union européenne, au Parlement européen et dans des *think tanks* bien établis, des promoteurs d'un concept soit de démocratie illibérale (c'est-à-dire une réfutation de la démocratie libérale représentative), soit d'une acception assez étroite de la démocratie, consistant avant tout dans le respect d'un certain nombre de procédures, en particulier l'organisation d'élections au suffrage universel, justes et libres.

Il faut donc garder à l'esprit qu'il existe un grand débat, politique, dans une moindre mesure scientifique, et intellectuel, sur ce que l'on entend par un régime démocratique.

Un précédent intervenant a parlé de l'importance du problème de la représentativité. C'est, a-t-il dit, la représentation qui est questionnée.

L'orateur aimerait revenir sur ce point, à la lumière de plusieurs éléments.

Le premier est ce que l'on pourrait appeler le problème de la représentation relativement aux «délivrables» ou aux «*outputs*» de la démocratie. Il est clair que, pour une partie des citoyens, il existe une tension relativement au régime démocratique par rapport à ce qu'il leur rapporte. Il s'agit là d'une observation relativement banale pour un politologue: le rapport d'une partie des citoyens au régime, qu'il soit démocratique ou autoritaire, est intimement lié à l'apport du régime pour lesdits citoyens. Même en régime autoritaire, il existe parfois des «consensus permissifs», c'est-à-dire l'acceptation du régime, pour autant qu'il y ait un «délivrable» satisfaisant, en particulier en termes de conditions sociales et économiques.

Si la réponse au questionnement des citoyens par rapport à ce que leur apporte le régime est qu'il n'y a en fait pas de changement dans leur statut, voire même que leur statut empire, cela peut susciter chez eux une attitude pessimiste, des récriminations, voire de la colère vis-à-vis de la démocratie.

On observe en Europe et en Belgique (comme on l'a vu le 26 mai 2019) une diminution du poids des partis

Men heeft het al over Zwitserland gehad. Men gaat er heel geregeld stemmen, maar voor de parlementsverkiezingen en voor de referenda overschrijdt men de 50 % bijna nooit.

Een andere ontwikkeling is de ware conflictsituatie die vandaag rond het begrip democratie bestaat. Dat conflict is vrij oud, maar sinds enkele jaren heeft het een nieuwe dimensie gekregen, want men vindt zelfs in de lidstaten van de Europese Unie, het Europees Parlement en de gevestigde *think tanks* verdedigers van een concept van hetzij een illiberale democratie (dat wil zeggen de verwerping van de liberale representatieve democratie), hetzij een vrij enge opvatting over de democratie, die vooral bestaat uit de eerbiediging van een aantal procedures, in het bijzonder het organiseren van rechtvaardige en vrije verkiezingen met algemeen stemrecht.

Men moet zich dus voor ogen houden dat er een groot, politiek – en in mindere mate wetenschappelijk en intellectueel – debat bestaat over wat men onder een democratisch regime verstaat.

Een vorige spreker had het over het belang van het probleem van de representativiteit. Het is, heeft hij gezegd, de vertegenwoordiging die ter discussie wordt gesteld.

Spreker zou graag op dat punt terugkomen, vanuit verscheidene invalshoeken.

De eerste insteek is wat men het probleem van de vertegenwoordiging met de «opbrengst» of de «*output*» van de democratie zou kunnen noemen. Het is duidelijk dat er voor een deel van de burgers een spanning rond het democratisch regime bestaat met wat het hun oplevert. Het gaat om een relatief banale waarneming voor een politicoloog: de verhouding van een deel van de burgers tot het regime, of het nu democratisch dan wel autoritair is, is nauw verbonden met wat het regime voor die burgers oplevert. Zelfs in een autoritair regime bestaat er soms een «permissieve consensus», dat wil zeggen de aanvaarding van het regime, op voorwaarde dat het voldoende «oplevert», vooral wat de sociale en economische omstandigheden betreft.

Indien het antwoord op de vraag van de burgers over wat het regime hun oplevert, luidt dat hun status eigenlijk niet verandert, of zelfs dat hun status slechter wordt, kan dat bij hen een pessimistische houding opwekken, protest of zelfs woede tegenover de democratie.

Zowel in Europa als in België neemt men (zoals we op 26 mei 2019 hebben gezien) een vermindering waar

centripètes (les grands partis de centre gauche et de centre droit) et une augmentation des voix en périphérie du système politique, en particulier les droites radicales et les gauches radicales.

Comme on l'observe dans les enquêtes, ces derniers partis sont intimement adossés à une forme de pessimisme, qui peut parfois être matériellement fondé, ou s'appuyer sur des éléments fantasmatiques. Il existe donc un lien très étroit entre les attentes non rencontrées et un éloignement de la démocratie.

Un second élément, déjà évoqué, concerne la délibération, et l'idée que la démocratie représentative fonctionne sur une logique relativement inconditionnelle: on vote, et ensuite les parlements et les gouvernements fonctionnent.

Cette logique est questionnée, pas par tout le monde, il est vrai. M. Courard faisait à cet égard référence aux mouvements de participation dans les communes. L'orateur fait remarquer que le rapport au travail parlementaire ou gouvernemental y est le même, à savoir qu'une partie des citoyens, en particulier ceux à fort capital scolaire, ne se satisfont plus de la démocratie représentative passive, tandis qu'une autre partie s'en satisfait pleinement, pour autant qu'il y ait des «délivrables».

Un troisième point concerne les communautés, et les clivages évoqués par M. de Coorebyter.

Il a été question du citoyen, du peuple. Du point de vue de la sociologie politique, il s'agit de concepts très larges et très imprécis. Le «citoyen» en tant que tel ne signifie rien. On l'étudie par catégories socio-politiques, par attributs socio-démographiques.

Parmi les citoyens ou dans le peuple, il n'existe pas de vision homogène et unifiée.

On observe que les grandes communautés en Belgique, fondées autour des trois clivages mentionnés par M. de Coorebyter, existent mais se sont fragmentées, tandis que d'autres clivages se sont ajoutés.

Quant à la citoyenneté, de nouvelles questions se posent.

Ainsi, si l'on considère les citoyens qui résident légalement à Bruxelles, 36 % d'entre eux n'ont pas la nationalité belge, et concourent pourtant à l'exercice des politiques publiques, notamment via leurs impôts, mais n'ont pas la possibilité d'orienter ces politiques publiques.

van het gewicht van de middelpuntzoekende partijen (de grote partijen van centrumlinks en centrumrechts) en een toename van de stemmen in de periferie van het politieke systeem, in het bijzonder voor radicaal-rechts en radicaal-links.

Zoals we in de onderzoeken waarnemen, leunen die laatste partijen sterk tegen een vorm van pessimisme aan, dat soms op objectieve feiten gebaseerd is, of op waanideeën steunt. Er bestaat dus een heel nauw verband tussen onbeantwoorde verwachtingen en het zich afkeren van de democratie.

Een tweede, al vermeldde insteek, heeft met de delibération te maken en met het idee dat de representatieve democratie volgens een relatief onvoorwaardelijke logica werkt: men stemt en vervolgens werken de parlementen en de regeringen.

Die logica wordt – weliswaar niet door iedereen – ter discussie gesteld. De heer Courard verwees in dat verband naar de participatiebewegingen in de gemeenten. Spreker merkt op dat de verhouding met het parlementair werk of het regeringswerk er dezelfde is, namelijk dat een deel van de burgers, in het bijzonder die met een stevig schools kapitaal, niet langer tevreden is met de passieve representatieve democratie, terwijl een ander deel er volkomen tevreden mee is, op voorwaarde dat ze «oplevert».

Een derde insteek behelst de gemeenschappen en de door de heer de Coorebyter vermelde breuklijnen.

Er is over de burger gesproken, over het volk. Vanuit de politieke sociologie gezien gaat het om heel brede en heel onnauwkeurige concepten. De «burger» op zich betekent niets. Men bestudeert hem per sociaal-politieke categorie, per sociaal-demografisch kenmerk.

Er bestaat onder de burgers of bij het volk geen homogene en eengemaakte visie.

Men ziet dat de grote gemeenschappen in België die rond de drie door de heer de Coorebyter vermelde breuklijnen zijn ontstaan, nog steeds bestaan maar verbrokken zijn, terwijl er nog andere breuklijnen zijn bijgekomen.

Rond het burgerschap rijzen nieuwe vragen.

Wanneer men bijvoorbeeld de burgers die legaal in Brussel verblijven bekijkt, dan heeft 36 % de Belgische nationaliteit niet, terwijl die mensen toch bijdragen tot de uitvoering van het overheidsbeleid, namelijk via hun belastingen, maar niet de mogelijkheid hebben dat overheidsbeleid aan te sturen.

La question se pose dès lors de savoir si la citoyenneté doit encore être adossée à la nationalité de manière aussi claire qu'elle l'est aujourd'hui. Ceci fait l'impasse sur les citoyens non légaux qui, d'une certaine manière, concourent aussi à la situation économique et sociale en Belgique sans avoir la possibilité de s'exprimer.

L'orateur pense qu'il n'existe pas de solution miracle. Il formule à ce sujet deux réflexions.

Tout d'abord, il ne faut pas oublier que la situation est la traduction d'une situation socio-économique, socio-politique et socio-culturelle. Si l'on ne tient pas compte de ce point de départ, toute amélioration risque d'être seulement cosmétique.

L'orateur prend l'exemple des élections du 26 mai 2019. L'interprétation dominante, voire exclusive, du résultat de ces élections, a immédiatement été de nature communautaire.

Or les deux enquêtes sorties des urnes montrent que les objets principaux de préoccupation à l'origine du comportement électoral des citoyens ne sont pas liés aux questions communautaires, mais sont de nature socio-économique et environnementale. Cet élément apparaît peu dans l'interprétation des résultats de ces élections, notamment par rapport à la formation d'une majorité au fédéral.

Par ailleurs, au-delà même du conflit d'interprétation, il existe aussi des problèmes d'analyse. Ainsi, les analyses des résultats des élections du 26 mai ont régulièrement mentionné que la Wallonie était toujours plus à gauche et la Flandre toujours plus à droite.

Tout dépend à quoi l'on se réfère, mais si l'on compare avec les données électorales précédentes, cette affirmation ne résiste pas à l'analyse. La qualité du débat démocratique tient donc aussi à la qualité des données que l'on mobilise pour affirmer une opinion.

Enfin, on a beaucoup parlé des mécanismes référendaires des délibérations.

L'orateur souhaiterait apporter une nuance à ce qui a été dit à propos du tirage au sort et de la délibération. *A priori*, le tirage au sort n'a pas pour vocation d'être représentatif, et ne peut d'ailleurs pas l'être au sens statistique du terme. Il a pour vocation et pour avantage d'éviter les filtres de la dimension aristocratique de l'élection. Néanmoins, il présente aussi une série d'inconvénients, en raison desquels l'orateur invite à la prudence quant à l'idée d'une chambre partiellement composée de citoyens tirés au sort.

Het is dan ook de vraag of het burgerschap nog zo duidelijk op de nationaliteit moet steunen als thans het geval is. Men schuift op die manier de niet wettelijke burgers terzijde, die in zekere zin ook aan de economische en sociale toestand in België bijdragen, zonder de mogelijkheid te krijgen zich uit te spreken.

Spreker denkt dat er geen mirakeloplossing is. Hij maakt hierover twee bedenkingen.

Eerst en vooral mag men niet vergeten dat die situatie de vertaling is van een sociaal-economische, sociaal-politieke en sociaal-culturele toestand. Indien men met dat uitgangspunt geen rekening houdt, dreigt elke verbetering louter cosmetisch te zijn.

Spreker geeft het voorbeeld van de verkiezingen van 26 mei 2019. De dominante of zelfs exclusieve interpretatie van het resultaat van die verkiezingen was onmiddellijk van communautaire aard.

Uit de twee onderzoeken na de verkiezingen blijkt echter dat de belangrijkste zorgen die het kiesgedrag van de burgers beïnvloed hebben niets met communautaire problemen te maken hebben, maar met de sociaal-economische toestand en het milieu. Dat gegeven komt weinig aan bod bij de interpretatie van de verkiezingsresultaten, onder andere wanneer het over de vorming van een federale meerderheid gaat.

Behalve het interpretatieconflict zijn er ook nog analyseproblemen. Zo werd in de analyses van de verkiezingen van 26 mei geregeld vermeld dat Wallonië altijd linkser was en Vlaanderen altijd rechtser.

Alles hangt af van waar men mee vergelijkt, maar als men met de vorige verkiezingsdata vergelijkt, doorstaat die bewering de analyse niet. De kwaliteit van het democratisch debat heeft dus ook te maken met de kwaliteit van de data die men inzet om een opinie te geven.

Men heeft tot slot veel gepraat over de referendummechanismen van de deliberaties.

Spreker wil wat gezegd werd over lottrekking en deliberatieve democratie nuanceren. Lottrekking is per definitie niet bedoeld om representatief te zijn en kan het statistisch gezien trouwens niet zijn. Zijn doel en voordeel is, dat het de elitaire dimensie van de verkiezingen omzeilt. Lottrekking heeft echter ook een reeks nadelen, waardoor spreker tot voorzichtigheid oproept rond het idee van een kamer die gedeeltelijk uit uitgelote burgers bestaat.



On voit bien que les filtres reviennent très rapidement, parce que beaucoup de personnes tirées au sort refusent de participer. Lorsqu'ils participent, certains parlent beaucoup moins que ceux qui ont l'habitude de parler en public. Par ailleurs, les effets très concrets des expériences de tirage au sort sont limités mais pas absents. Ils sont d'autant plus forts que l'on est fixé sur une problématique et qu'on laisse le temps à la délibération.

Cette nécessité de laisser du temps à la délibération, et le fait que tant les personnes tirées au sort que ceux qui suivent l'expérience aient le sentiment que l'on atteint un résultat tangible, sont des éléments importants.

### F. Échange de vues

M. D'haeseleer indique qu'en Calabre comme en Suisse, la participation électorale oscille autour de 50 %, alors qu'elle atteint 80 % pour l'élection de la Deuxième Chambre aux Pays-Bas, où le vote n'est pas obligatoire. Ce taux est particulièrement élevé, sachant qu'en Belgique, où le vote est obligatoire, il se situe entre 89 % et 92 %.

Comment M. van Ravenzwaaij explique-t-il une participation aussi forte pour l'élection de la Deuxième Chambre? Est-elle liée à l'absence de seuil électoral et au grand morcellement politique? En effet, 0,67 % des voix suffisent pour décrocher un siège à la Deuxième Chambre. La probabilité qu'un électeur trouve un parti reflétant tout à fait ses opinions est sans doute plus élevée aux Pays-Bas qu'en Belgique.

Cette participation qui atteint 80 % est-elle directement liée à l'absence de seuil électoral?

Mme D'Hose constate que les Pays-Bas servent à nouveau de modèle. Leur approche objective des problèmes est impressionnante.

Elle souhaite en savoir davantage sur le système électoral préconisé par le Forum citoyen (*Burgerforum Kiesstelsel*). En quoi consiste-t-il au juste?

Par ailleurs, elle voudrait savoir comment la commission d'État a vu le jour. L'initiative est-elle venue de la Première Chambre, de la Deuxième Chambre ou de certains partis politiques? Quelles personnes en faisaient partie, avaient-elles été désignées selon un système représentatif?

Elle revient enfin sur la recommandation d'améliorer les connaissances, actuellement fort limitées, des jeunes en matière de démocratie. Ceci vaut tant pour les Pays-Bas que pour la Belgique. Le sujet sera-t-il abordé à l'école?

Men ziet goed dat de drempels heel snel terugkeren, omdat heel wat uitgelote personen weigeren deel te nemen. Wanneer ze toch deelnemen, spreken sommigen veel minder dan wie de gewoonte heeft in het openbaar te spreken. Tevens zijn de heel concrete gevolgen van de experimenten met lottrekking beperkt, maar niet onbestaande. Ze zijn des te sterker omdat men bij één problematiek blijft en men de deliberatie de tijd geeft.

De noodzaak om de deliberatie tijd te geven en het feit dat zowel de uitgelote personen als zij die het experiment volgen het gevoel hebben dat men een tastbaar resultaat bereikt, zijn belangrijke gegevens.

### F. Gedachtewisseling

De heer D'Haeseleer verwijst naar het feit dat de opkomst in Calabria en Zwitserland schommelt rond de 50 %, terwijl dit in Nederland 80 % is voor de Tweede Kamer, en dit zonder opkomstplicht. Dit is zeer hoog, gelet op het feit dat de opkomst in België op 89 % tot 92 % wordt geschat, met een opkomstplicht.

Hoe verklaart de heer Van Ravenzwaaij deze hoge opkomst voor de verkiezingen van de Tweede Kamer? Heeft dit te maken met het feit dat er geen kiesdrempel is en dat de politieke versnippering daar heel groot is? Met 0,67 % van de stemmen kan men immers al vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer. De kans dat de kiezer een partij vindt die helemaal aansluit bij zijn gedachten is waarschijnlijk groter in Nederland dan in België.

Is er een rechtsreeks verband tussen de afwezigheid van een kiesdrempel en deze hoge opkomst van 80 %?

Mevrouw D'Hose stelt vast dat Nederland weer een gidsland is. De objectieve manier waarop Nederland de problemen benadert is indrukwekkend.

Zij wenst meer uitleg over het Burgerforum Kiesstelsel, eerste aanbeveling die het kabinet heeft gemaakt. Hoe zou dit juist in zijn werk gaan?

Bovendien wenst ze te vernemen hoe de Staatscommissie is ontstaan. Kwam het initiatief van de Eerste Kamer of Tweede Kamer of van bepaalde politieke partijen? Uit welke personen bestond deze Staatscommissie: was dit op basis van een representatief systeem?

Tenslotte komt ze terug op de aanbeveling om de zeer lage kennis van jongeren op vlak van democratie te verbeteren. Dit probleem geldt zowel voor Nederland als voor België. Zal dit onderwerp worden opgenomen in

Sera-t-il inclus dans les objectifs finaux de l'enseignement secondaire?

M. Van de Wauwer observe qu'aux Pays-Bas, il est de tradition que des commissions parlementaires examinent le travail du Parlement; plusieurs rapports ont été publiés à ce sujet. L'orateur se demande quels ont été les constats et les effets principaux. Serait-il intéressant de faire évaluer le travail parlementaire en Belgique par des commissions de ce genre?

Voici les réponses de M. van Ravenzwaaij.

Il ne peut répondre immédiatement à la question sur le lien éventuel entre la forte participation aux élections à la Deuxième Chambre et le faible seuil électoral. Le fait est cependant que les élections à la Deuxième Chambre intéressent davantage le public que les autres scrutins. C'est pourquoi la commission d'État attache une importance toute particulière à la proportionnalité du système électoral et estime qu'il ne faut pas passer à un système de circonscriptions. L'accessibilité du système et la facilité avec laquelle de nouveaux partis peuvent émerger sont considérées comme de sérieux avantages.

L'orateur aborde ensuite le système électoral préconisé par le Forum citoyen (*Burgerforum Kiesstelsel*), dont l'idée est qu'on vote soit pour un individu soit pour un parti. À l'issue des élections, on additionne les totaux des voix pour un parti et des voix pour un individu. Supposons qu'un parti ait décroché 10 sièges et que la moitié de ses électeurs ait voté pour le parti en bloc. Dans ce cas, les 5 premiers de la liste sont élus, de même que les 5 autres candidats qui ont obtenu le plus de voix à titre individuel. Ce ne seront pas nécessairement les candidats figurant en 6<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> position; par exemple, le 14<sup>e</sup>, le 26<sup>e</sup> ou le 32<sup>e</sup> pourraient être élus. En fonction du nombre de voix qui se sont portées sur chaque candidat, un nombre de suffrages bien moindre peut suffire pour être élu député.

Certaines hypothèses doivent être faites, notamment quant aux électeurs qui votent pour la tête de liste en vue de soutenir l'ensemble du parti. L'objectif est que les élus obtiennent un mandat direct et personnel de l'électeur. La réforme proposée aurait probablement comme autre effet que davantage de candidats mènent des campagnes personnelles, lesquelles devront être réglementées. Selon

het onderwijs? Wordt het toegevoegd aan de eindtermen in het secundair?

De heer Van de Wauwer stelt vast dat in Nederland er een traditie bestaat dat parlementaire commissies de parlementaire werking onderzoeken en dat hierover verschillende rapporten zijn verschenen. Spreker vraagt zich af wat de belangrijkste bevindingen of resultaten ervan zijn. Is het eventueel interessant om ook de Belgische parlementaire werking te evalueren via dergelijke commissies?

De heer Van Ravenzwaaij formuleert volgende antwoorden:

De vraag of er een verband bestaat tussen de hoge opkomst bij de Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen en de lage kiesdrempel kan de spreker niet onmiddellijk bevestigen. Wel brengen de Tweede Kamerverkiezingen kennelijk meer mensen in beweging dan de andere verkiezingen. Daarbij hecht de staatscommissie buitengewoon veel belang aan de evenredigheid van het kiesstelsel en haalt ze aan dat er niet naar een districtenstelsel moet worden gegaan. De toegankelijkheid van het systeem wordt gezien als een grote waarde en ook het feit dat nieuwe partijen gemakkelijk kunnen toetreden, wordt gezien als een grote waarde.

Vervolgens gaat hij in op het burgerforum kiesstelsel waarbij de idee is dat men ofwel op een persoon ofwel op een partij stemt. Wanneer men op de hele lijst van een partij stemt, dan worden na de verkiezingen alle partijstemmen bij elkaar opgeteld, alsook de individuele persoonsstemmen. Vervolgens wordt per partij, stel dat een partij 10 zetels heeft bemachtigd en de helft van de mensen heeft op de partij als geheel gestemd, dan worden eerst de bovenste 5 personen van die lijst in de Kamer gekozen. Vervolgens wordt er voor de overige 5 kandidaten, die op basis van stemmen die ze op een persoonlijke titel hebben behaald, gekeken welke volgende 5 personen op de lijst de meeste stemmen hebben gehaald. Dit moeten niet de nummers 6, 7, 8, 9, 10 zijn, dat kunnen bijvoorbeeld ook nummer 14, 26 en 32 zijn. Dat betekent dat afhankelijk van hoeveel stemmen er per kandidaat zijn uitgebracht, veel minder stemmen noodzakelijk kunnen zijn om toch in de Tweede Kamer terecht te komen.

Er moeten wel enkele veronderstellingen gedaan worden bijvoorbeeld mensen die stemmen op een lijsttrekker doen dat om te stemmen op de partij als geheel. Dit moet ertoe leiden dat zij een rechtstreeks persoonlijk mandaat krijgen van de kiezer. De voorgestelde werkwijze zal er waarschijnlijk ook toe leiden dat meer individuele kandidaten persoonlijke campagnes gaan voeren. Hiervoor is

M. van Ravenzwaaij, c'est ce système qui a le plus de chances d'être adopté. D'autres formules ont également été examinées, par exemple le système danois ou le rétablissement des circonscriptions électorales, mais on craint que ce soit trop complexe. Si une des trois formules est retenue, ce sera vraisemblablement le système décrit plus haut. On prévoit que le cabinet néerlandais arrêtera sa position ce printemps.

Créée à la suite d'une discussion sur la nécessité de la Première Chambre, la commission d'État a finalement été chargée d'une mission plus large, à savoir se pencher sur la durabilité du système parlementaire des Pays-Bas. Des difficultés auraient surgi si cette mission n'avait pas été étendue et s'était limitée à la question «Aux Pays-Bas, avons-nous besoin de la Première Chambre?», car pour supprimer celle-ci, il faut modifier la Constitution.

La commission d'État se compose d'ex-sénateurs et d'autres anciens hommes et femmes politiques, ainsi que de scientifiques. Elle a été assistée durant deux ans par un secrétariat indépendant. Un rapport détaillé présente les travaux de ces deux années.

La nouvelle loi sur le cours de citoyenneté, qui vise à en préciser le contenu, doit conduire à un programme plus cohérent et à des objectifs finaux, le but étant de renforcer les connaissances des jeunes. La commission d'État a discuté de la possible imposition de certaines matières dans les examens de sortie. La question est délicate aux Pays-Bas, où cette décision appartient aux écoles. On a tenté de préciser ce que les élèves de l'enseignement secondaire doivent apprendre sur l'organisation de l'État, la démocratie, etc.

M. van Ravenzwaaij interprète la question portant sur la tradition des commissions d'État ainsi: «Que fait-on de leurs résultats?». La meilleure réponse est fournie par la réaction au rapport «*Lage dijken, hoge drempels*». Si l'analyse de la commission d'État a été largement relayée par les médias, les mesures proposées à la lumière de cette analyse ont suscité davantage de scepticisme. Et pourtant, ces recommandations n'étaient en général pas nouvelles. De nombreux éléments avaient déjà été lancés par des commissions d'État antérieures; d'ailleurs, cela concerne les politiques. Ils doivent oser mettre en œuvre ces recommandations.

Que les mesures ne soient pas nouvelles, mais qu'on les propose régulièrement, pourrait indiquer leur pertinence. La société a évolué depuis lors. La commission d'État a voulu souligner l'urgence. La démocratie fonctionne bien

regelgeving noodzakelijk. Spreker denkt dat dit stelsel het meeste kans maakt om aangenomen te worden. Er zijn ook andere stelsels onderzocht, bijvoorbeeld het Deense stelsel of het stelsel van reactivering van kieskringen, maar voorzien wordt dat deze te complex zijn. Als één van die drie stelsel het haalt, dan zou dat dit stelsel kunnen zijn. Naar verwachting zal dit voorjaar het Nederlandse kabinet een standpunt innemen.

De aanleiding voor de Staatscommissie begon ooit met een discussie over de noodzaak van de Eerste Kamer maar uiteindelijk is de Staatscommissie belast met de bredere opdracht van hoe het staat met de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel in Nederland. Indien de opdracht niet was verruimd en het puur de vraag zou gebleven zijn «Hebben wij de Nederlandse Eerste Kamer nodig?», zou het een lastig verhaal geworden zijn, want dan moet de Grondwet gewijzigd worden.

De Staatscommissie is samengesteld uit een aantal oud-senatoren- en politici en uit een aantal wetenschappers. Er is een onafhankelijk secretariaat dat de commissie twee jaar lang heeft ondersteund. Dit was de voorgeschiedenis: twee jaar gestudeerd en daarna een uitvoerig rapport.

De nieuwe wet op het burgerschapsonderwijs ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht moet leiden tot een meer coherent curriculum, eindtermen, om de kennis van jongeren te verhogen. De Staatscommissie heeft gesproken over de verplichtingstelling van vakken als eindexamenvakken. Dit ligt in Nederland heel moeilijk omdat scholen daar zelf over beslissen. Er wordt een poging gedaan om meer helderheid te krijgen over wat leerlingen in het voortgezet onderwijs moeten leren over de staatsinrichting, over de democratie, enz.

De heer van Ravenzwaaij interpreteert de vraag met betrekking tot de traditie van Staatscommissies als: Wat gebeurt er met de resultaten van de staatscommissies? Het antwoord daarop wordt het best geïllustreerd aan de hand van hoe het rapport «*Lage dijken, hoge drempels*» is ontvangen. De analyse van de Staatscommissie vond brede weerklank in de media, maar over de maatregelen die werden voorgesteld als reactie op deze analyse was meer scepsis. Toch waren het over het algemeen geen nieuwe aanbevelingen. Veel zaken waren in eerdere Staatscommissies naar voren gebracht en zijn ook een zaak van politici zelf. Zij moeten over hun eigen schaduw heen stappen om aan de slag te gaan met de aanbevelingen.

Het feit dat de maatregelen niet nieuw zijn, maar bij herhaling worden voorgesteld, zegt misschien wel dat het hele goede voorstellen zijn. Ondertussen is de samenleving veranderd. De urgentie heeft de Staatscommissie willen

aux Pays-Bas, mais il faut faire en sorte qu'elle reste la meilleure possible. Sans se reposer sur ses lauriers, le pays doit veiller à maintenir sa cohésion et donner à tous le sentiment que la démocratie existe aussi pour eux.

M. Pascal Delwit revient sur la question relative au taux de participation aux Pays-Bas. Il était effectivement élevé lors des élections de 2017, avec un peu moins de 82 %. Toutefois, ce taux de participation était nettement moins élevé aux élections antérieures puisqu'en 2012, il était de 75 % et en 2010, de 74 %. Il est important de contextualiser le résultat de 2017 qui était lié au fait qu'il s'agissait d'une «élection de combat» entre le VVD ou le PVV et entre Mark Rutte ou Geert Wilders. Ceci a généré une grande mobilisation des électeurs.

L'intervenant ajoute deux éléments d'explication complémentaires: de manière générale, les taux de participation sont plus élevés dans les vieilles démocraties consolidées, ce qui vaut pour la Belgique et les Pays-Bas. Tendanciellement, les taux de participation y sont plus élevés qu'en Europe centrale ou en Europe du Sud, par exemple.

Il est par ailleurs important de signaler que le vote a été obligatoire aux Pays-Bas jusqu'en 1966. La suppression du vote obligatoire a entraîné un affaïssement relativement lent de la participation aux élections.

\*  
\* \*

## II. AUDITION DU 10 FÉVRIER 2020

### A. Audition de M. Benoit Derenne, directeur exécutif et fondateur de la «Fondation pour les générations futures»

L'intervenant constate que la commission l'a mis au défi de repenser l'évolution de notre système démocratique, ce qui n'est pas une tâche aisée. En effet, la Fondation pour les générations futures qu'il représente cumule seulement vingt ans d'expérience sur le terrain en matière de questions de participation citoyenne et d'innovations démocratiques.

Son exposé ne portera pas sur les fondements nécessaires à un système démocratique, même si la vigilance est de mise partout en Europe.

benadrukken. Nederland heeft een goed functionerende democratie, maar het moet wel blijven zorgen dat het de beste democratie heeft die het kan hebben. Het land kan niet achterover gaan zitten, maar moet alert zijn en doen wat het kan doen om iedereen erbij te houden en iedereen het gevoel te geven dat de democratie er ook voor hen is.

De heer Delwit komt terug op de vraag over de participatiegraad in Nederland. Die was bij de verkiezingen van 2017 inderdaad hoog, iets minder dan 82 %. Bij vorige verkiezingen was die participatiegraad echter duidelijk minder hoog, want in 2012 bedroeg ze 75 % en in 2010 74 %. Het is belangrijk het resultaat van 2017 in zijn context te zien, die te maken had met het feit dat het om een «verkiezingsoorlog» tussen de VVD en de PVV en tussen Mark Rutte en Geert Wilders ging. Dat veroorzaakte een grote kiezersopkomst.

Spreker voegt er nog twee bijkomende verklarende factoren aan toe: in het algemeen zijn de participatiegraden in de oude, gevestigde democratieën hoger en dat geldt voor België en Nederland. Daar is een trend van hogere participatiegraden dan in Centraal-Europa of in Zuid-Europa bijvoorbeeld.

Tevens is het van belang erop te wijzen dat er in Nederland tot 1966 stemplicht bestond. Het afschaffen van de stemplicht bracht een relatief trage daling van de participatie bij verkiezingen met zich.

\*  
\* \*

## II. HOORZITTING VAN 10 FEBRUARI 2020

### A. Hoorzitting met de heer Benoit Derenne, ceo en oprichter van de «Stichting voor toekomstige generaties»

Spreker stelt vast dat de commissie hem voor de uitdaging geplaatst heeft om de evolutie van ons democratisch stelsel te herbekijken, wat geen gemakkelijke opdracht is. De Stichting voor toekomstige generaties die hij vertegenwoordigt, heeft immers slechts twintig jaar terreinervaring met zaken als burgerparticipatie en democratische vernieuwing.

Zijn uiteenzetting zal niet handelen over de noodzakelijke fundamente van een democratisch stelsel, hoewel waakzaamheid op dit vlak overal in Europa geboden is.



La demande d'établissement du rapport d'information n° 7-117 énonce plusieurs constats et, notamment, qu'une proportion croissante des citoyens se désintéresse du système purement représentatif actuel, voire même le rejette.

La confiance des citoyens belges dans le système démocratique est effectivement en diminution. Les moyennes européennes sont encore pires: seuls 35 % des citoyens européens font confiance à leur Parlement national.

La demande d'établissement du rapport d'information n° 7-117 évoque également différentes initiatives déjà prises pour améliorer le système représentatif, sa transparence et sa bonne gouvernance.

Les démarches dites participatives offrent à cet égard une large gamme de réponses et de niveaux d'ambition, ce qui est louable. Toutefois, force est de constater qu'elles reposent principalement sur une base volontaire. Sans vouloir être caricatural, l'intervenant observe que ces démarches sont guettées par l'épuisement et leur confiscation par les plus motivés – ceux-ci disposant de plus de temps, de compétences ou d'intérêt personnel.

En place depuis plus de vingt ans, elles peinent à redonner réellement confiance aux citoyens dans leurs institutions.

À l'heure d'une mondialisation qui rend toute gouvernance hypercomplexe et tend à laisser certains dans l'incertitude – si pas dans l'angoisse du lendemain –, le sentiment qui se répand chez nos concitoyens est celui d'une perte de maîtrise de leur avenir tant personnel que collectif. Ce sentiment d'impuissance se généralise également chez les représentants élus.

Notre société se fracture à grande vitesse: aucun repli identitaire sur sa communauté ne trouve grâce à nos yeux, qu'il soit islamiste, nationaliste ou même décolonialiste.

Le désamour, la défiance ou – pire – l'indifférence font courir à notre société de grands dangers d'aventures liberticides. Les citoyens ont besoin de retrouver confiance et fierté en notre système démocratique qui est le seul à garantir notre capacité à vivre heureux ensemble.

Améliorer notre mode de représentation est nécessaire. La demande d'établissement du rapport d'information n° 7-117 énonce plusieurs éléments à ce sujet. L'intervenant estime toutefois que cette amélioration est fondamentale mais ne suffira pas.

Het verzoek tot het opstellen van informatieverslag nr. 7-117 gaat uit van een aantal vaststellingen, waaronder het feit dat steeds meer burgers geen belang meer stellen in het huidige zuiver representatieve stelsel, of het zelfs verwerpen.

Het vertrouwen van de Belgen in het democratisch bestel is inderdaad tanend. Het Europese gemiddelde is nog erger: slechts 35 % van de Europese burgers hebben vertrouwen in hun nationaal Parlement.

Het verzoek tot het opstellen van informatieverslag nr. 7-117 vermeldt ook een aantal initiatieven die reeds genomen zijn om het representatief stelsel te verbeteren, en om de transparantie en het goed bestuur te bevorderen.

De zogenaamde participatieve initiatieven bieden in dat opzicht een brede waaier van lovenswaardige antwoorden en ambities. Wij moeten echter vaststellen dat zij voornamelijk op een vrijwillige basis berusten. Zonder in karikaturen te willen vervallen, heeft spreker opgemerkt dat deze initiatieven de neiging hebben om zichzelf uit te putten en ingepalmd te worden door de meest gemotiveerden – zij die beschikken over meer tijd, competenties of persoonlijk belang.

Zij bestaan al twintig jaar en slagen er niet echt in om het vertrouwen van de burgers in hun instellingen ten volle te herstellen.

In deze tijden van globalisering, die elke vorm van bestuur uiterst ingewikkeld maakt en sommigen onzeker of angstig maakt over de toekomst, hebben burgers steeds meer het gevoel dat zij de grip op hun toekomst aan het verliezen zijn, zowel op persoonlijk als op collectief vlak. Dit gevoel van onmacht verspreidt zich ook onder de verkozen vertegenwoordigers.

Onze maatschappij versplintert zienderogen. Geen enkele identitaire terugval op de eigen gemeenschap is in onze ogen wenselijk, of zij nu islamitisch, nationalistisch of zelfs dekolonialistisch is.

De onmin, het wantrouwen of, erger nog, de onverschilligheid dreigen onze maatschappij vatbaar te maken voor gevaarlijke avonturen die dodelijk zijn voor onze vrijheden. Burgers moeten opnieuw vertrouwen kunnen hebben en trots zijn op ons democratisch bestel, het enige dat gelukkig samenleven mogelijk kan maken.

Een verbetering van ons vertegenwoordigingsmodel is nodig. Het verzoek tot het opstellen van informatieverslag nr. 7-117 vermeldt er een aantal aspecten van. Spreker meent echter dat een verbetering van fundamenteel belang is, maar niet zal volstaan.

Réenchanter notre vie en commun passera en effet par le relèvement de notre niveau d'ambition pour les générations futures en matière de gouvernance.

Il nous faut résolument sortir du cadre actuel, sans pour autant nous lancer dans des aventures risquées en terrain inconnu.

L'intervenant propose dès lors de commencer par changer de souverain. Et si notre peuple était désormais le souverain?

Notre ambition doit être de remettre le citoyen au centre du système. Quelles balises seraient nécessaires pour qu'une démocratie avec un peuple souverain soit un succès?

L'intervenant en voit quatre qui lui paraissent fondamentales:

— un taux de satisfaction des citoyens dans leur système démocratique qui frôle les 80 %;

— un taux de participation (ou taux d'engagement) des citoyens très élevé, même sans obligation de vote;

— un taux élevé de débats démocratiques de qualité entre citoyens, à l'heure des infox et des simplismes;

— une large majorité de jeunes et de nouveaux citoyens qui se sentent reconnus dans et contribuent à la société. Ils doivent développer une citoyenneté et une compréhension qui vont au-delà de leur quartier et de leur cercle familial ou scolaire.

Pour progresser vers ce rêve, il faut remettre les citoyens au centre du système démocratique et les rendre pleinement souverains, c'est-à-dire décideurs ultimes en tout temps, en tout lieu et sur tous les sujets.

Outre l'amélioration de notre système représentatif, trois autres éléments peuvent permettre de progresser vers les balises évoquées: installer la démocratie directe, la délibération et une dimension contributive au cœur de l'expérience démocratique de nos concitoyens.

Il existe un pays complexe et proche du nôtre à bien des égards puisqu'il est doté de quatre langues nationales et d'un système représentatif démocratique qui combine vingt-sept parlements (un fédéral et vingt-six cantons). Ce pays, la Suisse, score de manière impressionnante sur plusieurs balises essentielles.

Om het samenleven nieuw leven in te blazen, moeten wij immers onze ambities voor de komende generaties op het vlak van bestuur opkrikken.

Wij moeten resoluut uit het huidige kader stappen, zonder ons daarom te storten in riskante avonturen op onbekend terrein.

Spreker stelt daarom voor om eerst van soeverein te veranderen. Wat als het volk nu eens soeverein zou zijn?

Wij moeten de ambitie hebben om de burger centraal in het systeem te plaatsen. Onder welke voorwaarden zou een democratie met een soeverein volk succesvol kunnen zijn?

Spreker ziet er vier die hem van fundamenteel belang lijken:

— een tevredenheidsgraad van de burgers in hun democratisch bestel van tegen de 80 %;

— een zeer hoge graad van participatie (of van engagement) van de burgers, zelfs zonder stemplicht;

— in tijden van *fake news* en simplistisch denken, een groot aantal democratische debatten van hoge kwaliteit onder burgers;

— een grote meerderheid van jongeren en nieuwkomers die zich door de maatschappij erkend voelt en ertoe bijdraagt. Zij moeten burgerzin en een begripsvermogen ontwikkelen die verder reiken dan hun buurt, hun familiekring of hun schoolomgeving.

Om in de richting van die droom op te schuiven, moeten we de burgers weer centraal in het democratisch stelsel plaatsen en hen weer volwaardig soeverein maken, dat wil zeggen dat ze altijd, overal en over alle thema's het laatste woord moeten hebben.

Naast het verbeteren van ons representatief stelsel, kunnen drie factoren ons doen opschuiven in de richting van de aangehaalde streefdoelen: directe democratie, overleg en een inspraakdimensie centraal in de democratische ervaring van onze medeburgers stellen.

Er bestaat een complex land dat in heel wat opzichten dicht bij het onze staat, want het heeft vier nationale talen en een representatief democratisch stelsel dat zeventwintig parlementen verenigt (een federaal en zesentwintig kantons). Dat land, Zwitserland, haalt een indrukwekkende score voor verscheidene essentiële streefdoelen.

La pratique de démocratie semi-directe suisse est, selon l'intervenant, très inspirante.

Ainsi, le taux de satisfaction et de confiance des citoyens helvétiques dans leur système démocratique est d'environ 80 %. Il est stable dans le temps, loin devant les autres modèles sondés.

De même, le taux d'engagement des citoyens helvétiques est élevé, bien que le vote n'y soit pas obligatoire: plus de 65 % des Suisses votent à minimum huit votations sur les dix proposées par an et 90 % des citoyens activent au moins un fois par an leur droit de vote.

L'intervenant rappelle que la démocratie suisse est l'antithèse du référendum britannique sur le *Brexit*. La comparaison est parlante.

Alors que le *Brexit* est un référendum «one shot», les votations suisses ont lieu tout le temps et à tous les niveaux. En Suisse, rien qu'au niveau fédéral, la population est consultée au moins quatre fois par an sur une quinzaine de sujets. La population suisse est ainsi très régulièrement amenée à s'exprimer sur des choix politiques majeurs relatifs aux grandes orientations politiques (politique de solidarité, stratégie face aux enjeux climatiques et énergétiques, priorités en matière d'investissements culturels, militaires ou d'infrastructures, stratégies migratoires, etc.).

Autre grande différence: le référendum sur le *Brexit* fut initié par l'exécutif. En Suisse, c'est soit le Parlement, soit une initiative populaire générale qui déclenche le mécanisme de votation. L'exécutif n'y joue ainsi pas sa crédibilité. En cas d'initiative citoyenne, le nombre de signatures nécessaires varie selon le niveau de pouvoir et le type de proposition.

Les options liées au *Brexit* étaient en outre particulièrement floues, entre le choix clair «rester dans l'UE» et un creuset d'aspirations variées allant du «*Soft Brexit*» au «*Hard Brexit*». En Suisse, les alternatives sont volontairement claires et présentées avec leurs conséquences, y compris budgétaires. Des sous-questions sont également possibles.

Dans le *Brexit*, l'information préalable fournie aux Britanniques dépendait des médias qu'ils suivaient, s'ils en suivaient! En Suisse, tous les citoyens sont informés sur les arguments pour ou contre, sur la base d'une brochure identique qui accompagne chaque votation. Elle

De praktijk van de Zwitserse semidirecte democratie is volgens spreker heel inspirerend.

Het percentage Zwitserse burgers dat tevreden is over en vertrouwen heeft in hun democratisch stelsel bedraagt ongeveer 80 %. Het is stabiel in de tijd, heeft een grote voorsprong op de andere gepeilde modellen.

Tevens is het niveau van betrokkenheid van de Zwitserse burgers hoog, hoewel er geen stemplicht is: meer dan 65 % van de Zwitsers stemt bij minstens acht volksraadplegingen van de tien die jaarlijks georganiseerd worden en 90 % van de burgers maakt minstens eenmaal per jaar gebruik van hun stemrecht.

Spreker wijst erop dat de Zwitserse democratie de tegenstelling is van het Britse *brexit*-referendum. De vergelijking spreekt voor zich.

Terwijl de *brexit* met een «one shot»-referendum werd beslecht, vinden in Zwitserland voortdurend volksraadplegingen plaats en wel op alle niveaus. In Zwitserland wordt de bevolking alleen al op federaal niveau minstens vier maal per jaar over een vijftiental thema's geraadpleegd. De Zwitserse bevolking moet zich dus heel geregeld uitspreken en belangrijke politieke keuzes maken rond de grote beleidslijnen (beleid van solidariteit, strategie voor de klimaat- en energievraagstukken, prioriteiten inzake investeringen in cultuur, het leger of infrastructuur, strategie inzake migratie, enz.).

Nog een groot verschil: het initiatief voor het *brexit*-referendum kwam van de uitvoerende macht. In Zwitserland wordt het mechanisme van volksraadpleging in gang gezet door het Parlement of door een algemeen volksinitiatief. Op die manier zet de uitvoerende macht er haar geloofwaardigheid niet bij op het spel. Wanneer het om een burgerinitiatief gaat, varieert het aantal vereiste handtekeningen al naargelang het beleidsniveau en het soort voorstel.

De opties voor de *brexit* waren daarenboven erg vaag, tussen de duidelijke keuze «in de EU blijven» en een waaier van uiteenlopende doelstellingen van de «*Soft Brexit*» tot de «*Hard Brexit*». In Zwitserland zijn de alternatieven bewust duidelijk en worden ze voorgesteld met hun gevolgen, ook voor de begroting. Ook secundaire vragen zijn mogelijk.

Bij de *brexit* hing de voorafgaande informatie van de Britten af van de media die ze volgden, als ze er al volgden! In Zwitserland worden alle burgers over de voor- en tegenargumenten geïnformeerd aan de hand van een identieke brochure die bij elke volksraadpleging hoort.

présente les arguments des camps en présence, ainsi que les recommandations des autorités publiques.

Le référendum britannique était pensé hors sol, sans intégration au système législatif et exécutif. En Suisse, les votations régulières ont un énorme impact sur l'ensemble des processus législatifs et exécutifs. Ainsi, par exemple, des consultations et des rapprochements des points de vue des différentes parties prenantes sont organisés en amont d'une législation afin d'éviter le risque d'un référendum abrogatoire. De même, un score de 52 % d'une des parties n'indique pas une victoire définitive: la question peut revenir plus tard lors d'une prochaine votation.

Enfin, le référendum britannique fut facteur de division, voire de chaos. L'interprétation de ses résultats divergeait fortement en fonction des parties en présence. Les votations suisses sont, quant à elles, facteur de consensus, comme le démontre le très large taux de satisfaction pour le système. Les résultats d'une votation sont respectés: le Parlement et l'exécutif sont dans l'obligation de mettre en œuvre le résultat, moyennant une marge de manœuvre, quitte à ce qu'une nouvelle votation réoriente ou corrige ultérieurement la politique choisie. Le modèle helvétique permet ainsi des boucles de rétroaction qui poussent les différents acteurs et les citoyens à mieux anticiper et à assumer les conséquences d'un choix.

Aujourd'hui, quasiment toute l'Europe est confrontée à la demande des citoyens d'avoir le droit absolu d'être entendus et impliqués, même si ce droit n'est pas nécessairement activé. Le souhait est que ce droit, qui ne se résume pas au vote électoral, puisse être exprimé très régulièrement.

De manière symptomatique, la seule revendication commune du mouvement hétérogène des Gilets jaunes français portait sur la mise en place d'un référendum d'initiative citoyenne.

Mais ces mouvements citoyens ne doivent pas s'imaginer qu'une démocratie directe est l'outil qui permettra à tous leurs désirs de se réaliser du jour au lendemain. Ils doivent se préparer à des déconvenues. Ainsi, la démocratie directe peut être qualifiée de «*slow democracy*» et elle exige beaucoup de patience. Il a parfois fallu plusieurs tentatives à l'autorité fédérale suisse, comme aux citoyens, pour faire accepter un changement législatif ou constitutionnel.

Ze bevat de argumenten van de kampen die tegenover elkaar staan alsook de aanbevelingen van de publieke autoriteiten.

Het opzet van het Britse referendum had geen fundering, was niet geïntegreerd in het wetgevende en uitvoerende stelsel. In Zwitserland hebben de regelmatige volksraadplegingen een enorme impact op het geheel van de wetgevende en uitvoerende processen. Voor men aan een wet begint, worden er bijvoorbeeld raadplegingen en overleg tussen de standpunten van de diverse betrokken partijen georganiseerd, om niet het risico te lopen dat men na een referendum de wet moet intrekken. Tevens betekent een resultaat van 52 % voor een van de partijen geen definitieve overwinning: de kwestie kan later, bij een volgende volksraadpleging, op nieuw aan bod komen.

Het Britse referendum tot slot, was een factor van verdeeldheid, zelfs van chaos. De interpretatie van de resultaten ervan verschilde sterk naargelang van de partij in het referendum. De Zwitserse volksraadplegingen echter zijn een factor van consensus, zoals blijkt uit de heel hoge tevredenheidsgraad over het systeem. De resultaten van een volksraadpleging worden geëerbiedigd: het Parlement en de uitvoerende macht hebben de plicht het resultaat ten uitvoer te leggen, met speelruimte, met desnoods een nieuwe volksraadpleging die het gekozen beleid een nieuwe richting uitstuurt of corrigeert. Het Zwitsers model heeft aldus terugkoppelingsmogelijkheden, die alle spelers en de burgers ertoe aanzetten meer vooruit te denken en de gevolgen van een keuze te dragen.

Vandaag wordt nagenoeg heel Europa geconfronteerd met de eis van de burgers om het absolute recht te krijgen om gehoord en betrokken te worden, ook al wordt dat recht niet noodzakelijk uitgeoefend. Het is wenselijk dat dit recht, dat niet beperkt blijft tot het stemmen bij verkiezingen, heel regelmatig kan worden uitgeoefend.

Het feit dat de enige gemeenschappelijke eis van de heterogene beweging van de Franse Gele Hesjes het invoeren van een referendum op burgerinitiatief was, was symptomatisch.

Die burgerbewegingen moeten echter niet denken dat de directe democratie het middel is waardoor al hun verlangens van vandaag op morgen werkelijkheid zullen worden. Ze moeten zich voorbereiden op teleurstellingen. De directe democratie kan immers «*slow democracy*» worden genoemd en vergt veel geduld. De Zwitserse federale overheid en ook de burgers hadden soms verscheidene pogingen nodig om een wets- of grondwetswijziging te doen aannemen.



En Suisse, beaucoup de citoyens à l'initiative de référendums savent pertinemment qu'ils n'auront, sur certains sujets, aucune chance de «passer». Mais ils sont conscients de planter des graines pour la suite.

La démocratie directe est porteuse d'énormes capacités d'engagement et de satisfaction des citoyens dans le système démocratique.

Pour autant, une autre dimension clé est riche de potentiels dans nos sociétés de plus en plus polarisées: la délibération citoyenne, couplée au tirage au sort.

Ces processus de démocratie délibérative, qui sont de nos jours extrêmement bien documentés, ont de grands avantages sur d'autres processus de consultation et de participation citoyenne traditionnels. Le tirage au sort évite ainsi les seuls «*usuals suspects*». Quant au processus de délibération, il rend les citoyens plus adultes et conscients, intrinsèquement mieux armés contre les infox. Les participants apprennent à différencier leur point de vue personnel initial et la recherche de l'intérêt général. Ce processus reconnaît le citoyen comme un expert de son quotidien et lui fournit une information équilibrée. Les panelistes deviennent souvent ambassadeurs d'un regard différent sur le travail des élus: ils découvrent combien il est difficile de décider dans la complexité actuelle et sortent ainsi de leur bulle et du «il n'y a qu'à».

Enfin, ce processus est long, ce qui permet la maturation des points de vue de chacun.

De tels processus fonctionnent actuellement en complément de la démocratie représentative. L'intervenant cite deux exemples: la *Citizen Assembly* en Irlande où l'exécutif commande régulièrement des avis sur des sujets controversés (par exemple, le droit à l'avortement ou la politique climatique) mais aussi, en Belgique germanophone, le Conseil citoyen et les assemblées citoyennes, composés et pilotés par des citoyens tirés au sort. Ce Conseil permanent est intégré au Parlement et permet aux citoyens de choisir eux-mêmes les sujets abordés. Cette démarche très innovante a nécessité l'engagement total du personnel politique élu en Communauté germanophone. Avec l'équipe du G1000 et de nombreux experts internationaux, la Fondation pour les générations futures a eu le bonheur de participer à la construction de ce dispositif.

Les processus de démocratie délibérative commencent inégalement à être intégrés dans un contexte de démocratie

Veel burgers in Zwitserland die een initiatief nemen om een referendum te organiseren, weten pertinent dat ze rond bepaalde thema's niet de minste kans op succes hebben. Maar ze zijn er zich van bewust dat ze zaadjes planten voor de toekomst.

De directe democratie kan enorm veel bijdragen tot de betrokkenheid en de tevredenheid van de burger in het democratisch stelsel.

Een ander belangrijk aspect is evenzeer rijk aan mogelijkheden in onze steeds meer gepolariseerde samenlevingen: het burgeroverleg, in combinatie met lottrekking.

Die processen van de overlegdemocratie, die vandaag bijzonder goed gedocumenteerd zijn, hebben grote voordelen op andere traditionele processen van burgerraadpleging en – participatie. Door de lottrekking mijdt men de eeuwige «*usuals suspects*». Het overlegproces maakt de burgers volwassener en bewuster, en wapent ze intrinsiek beter tegen *fake news*. De deelnemers leren hun oorspronkelijk, persoonlijk standpunt aan te passen en het algemeen na te streven. Dat proces erkent de burger als een expert in zijn dagelijks leven en verstrekt hem evenwichtige informatie. De panelleden zullen daarna vaak een andere kijk op het werk van de verkozenen uitdragen: ze ontdekken immers hoe moeilijk het is om beslissingen te nemen in de huidige complexe context en breken zo uit hun bubbel en hun te simplistische opvattingen.

Kortom, dit is een lang proces, waardoor ieders standpunt tot wasdom kan komen.

Dergelijke processen werken momenteel als aanvulling op de representatieve democratie. Spreker geeft twee voorbeelden: de *Citizen Assembly* in Ierland, waaraan de uitvoerende macht geregeld adviezen vraagt over controversiële kwesties (bijvoorbeeld het recht op abortus of het klimaatbeleid), en ook, in Duitstalig België, de Burgerraad en de burgervergaderingen die samengesteld zijn en geleid worden door bij loting aangewezen burgers. Deze permanente Raad is opgenomen in het Parlement en laat de burgers toe zelf de te bespreken onderwerpen te kiezen. Deze erg vernieuwende aanpak kan alleen werken omdat de politieke verkozenen in de Duitstalige Gemeenschap er écht achter stonden. Samen met het G1000-team en tal van internationale experts heeft de Stichting voor toekomstige generaties het geluk gehad om deel te nemen aan de opbouw van dit systeem.

Processen van deliberatieve democratie beginnen, weliswaar niet in gelijke mate, ingang te vinden in een

directe, permettant une information citoyenne pour un vote éclairé.

Ainsi, en Suisse, une première votation sur le logement abordable vient de bénéficier d'une brochure informative officielle (du 9 février 2020), rédigée non seulement par les politiques dans les camps du «pour» et du «contre» mais aussi par des citoyens ordinaires, au travers d'un panel délibératif et transparent de citoyens tirés au sort.

La tâche du panel délibératif de citoyens est de porter un regard critique sur les arguments avancés par les camps opposés face à une votation fédérale, et de rédiger un bref rapport envoyé à l'ensemble des citoyens afin de les informer.

L'intégration de processus délibératifs dans la démocratie directe suisse témoigne de sa capacité d'innovation et d'auto-régénération.

Enfin, on peut aussi utiliser les modes de démocratie délibérative pour repenser et compléter la démocratie représentative, en travaillant et délibérant avec des citoyens sur des questions au cœur du travail parlementaire au sein de commissions mixtes telles qu'elles seront prochainement mises en place au Parlement bruxellois.

Les processus de délibération citoyenne complètent donc radicalement notre système démocratique.

Pour faire société ensemble, ce n'est pas qu'une question de processus de prise de décision. C'est aussi savoir prendre sa place dans la société. Une des manières les plus efficaces d'y parvenir, c'est l'obligation de réaliser un service citoyen.

Il s'agirait d'un service à temps plein, pendant une période longue de douze mois, au bénéfice de la collectivité. Le service militaire pourrait ainsi être réhabilité sous forme de choix des terrains investis. Au-delà de ses défauts, le service militaire avait une grande qualité, à savoir le brassage de la population rendu possible par la conscription obligatoire. Un tel service permet aussi de mieux prendre conscience de ce que l'on reçoit de la société et de ce que l'on peut lui offrir en retour.

En effet, un service citoyen valorise le don et le contre-don. Tout le monde, pauvre ou riche, a quelque chose à offrir pour contribuer à la société.

Rentrer dans la dynamique du don de soi permet de mieux comprendre le don que la société, les autres citoyens et

context van directe democratie, waardoor de burger de nodige informatie kan krijgen om een doordachte stem uit te brengen.

Zo was in Zwitserland een eerste stemming over betaalbare huisvesting onlangs gebaat bij een officiële informatiebrochure (van 9 februari 2020), die niet alleen werd opgesteld door politici die «voor» of «tegen» waren, maar ook door gewone bij loting aangewezen burgers, via een deliberatief en transparant panel.

De taak van het deliberatief burgerpanel is kritisch te kijken naar de argumenten die door voor- en tegenstanders worden aangevoerd met het oog op een federale stemming, en om een kort verslag op te stellen dat naar alle burgers wordt gestuurd om hen te informeren.

De integratie van deliberatieve processen in de Zwitserse directe democratie getuigt van haar vermogen tot innovatie en zelfherstel.

Tot slot kunnen de vormen van deliberatieve democratie ook worden gebruikt om de representatieve democratie opnieuw uit te denken en aan te vullen, waarbij met burgers wordt gewerkt aan en overlegd over kwesties die centraal staan in de parlementaire werkzaamheden. Dat vindt plaats in gemengde commissies, zoals binnenkort het geval zal zijn in het Brussels Parlement.

Het proces van burgerdeliberatie is dus een ingrijpende aanvulling op ons democratisch systeem.

Samen werken aan de samenleving is niet alleen een kwestie van besluitvormingsprocessen. Het is ook een kwestie van zijn plaats in de samenleving op te nemen. Een van de meest doeltreffende manieren daartoe is de invoering van een verplichte samenlevingsdienst.

Het zou om een voltijdse dienst gaan, voor een lange periode van twaalf maanden, ten voordele van de gemeenschap. De militaire dienstplicht kan zo worden gerehabiliteerd in de vorm van een keuze voor een domein waarvoor men zich wil inzetten. Hoewel de militaire dienstplicht tekortkomingen had, was het grote voordeel de kruisbestuiving tussen alle lagen van de bevolking. Een dergelijke samenlevingsplicht maakt mensen ook bewuster van wat de maatschappij ons geeft en wat wij in ruil kunnen teruggeven.

Een samenlevingsdienst valoriseert dienst en wederdienst. Iedereen, arm of rijk, heeft iets te bieden om bij te dragen tot de samenleving.

Door onze persoonlijke inzet kunnen we beter begrijpen wat de samenleving, andere burgers en politieke

les représentants politiques nous font. Cela nous invite à découvrir un monde plus complexe et à sortir de notre bulle individuelle.

Un service citoyen peut faire de nous des citoyens plus avertis, comprenant mieux la société dans laquelle on s'intègre et faisant preuve de davantage d'empathie.

Les domaines d'intervention sont potentiellement très nombreux: aide aux personnes âgées ou handicapées, culture, domaine de l'éducation, sport, aide humanitaire, environnement, etc.

Un embryon de service citoyen existe en Belgique, coordonné par la Plateforme pour le service citoyen. Il a permis à des centaines de jeunes de changer leur regard sur la société.

Selon un sondage *Ipsos Public Affairs* conduit en 2019, 72 % des Belges y sont favorables à l'instauration d'un service citoyen en Belgique, 4 % sont défavorables et 24 % sont indécis. Cela dans le but de renforcer l'émancipation et le développement de compétences sociales chez les jeunes et de garantir une citoyenneté, une solidarité et une cohésion sociale plus actives, ainsi qu'un brassage socioculturel.

Un service citoyen devrait être égalitaire, universel et fonctionnel, qu'on soit né dans un quartier défavorisé ou aisé. Une telle contribution citoyenne serait obligatoire pour tous les jeunes lors du passage à l'âge adulte ainsi que pour les nouveaux arrivants.

La société donne à tous des droits civils et sociaux, ainsi que des services de santé, de justice, de police ou d'éducation. À côté des droits, il importe de réaffirmer la notion de «devoir» et de «contribution».

L'intervenant propose d'initier une démarche pour plancher sur la réalisation de ce service citoyen, en y associant le monde politique, un panel citoyen délibératif et des experts.

Par ailleurs, dans notre société, il n'y a ni dimension contributive, ni rite de passage. À dix-huit ans, la citoyenneté vous tombe véritablement dessus. L'intervenant plaide dès lors pour une société où, chaque année, un événement fort symboliserait la rentrée dans la citoyenneté de la nouvelle génération de jeunes adultes. Une société où nos jeunes adultes et les nouveaux arrivants puissent jouir de droits civiques mais auraient aussi des devoirs. Cela concerne environ 130 000 personnes par an.

L'intervenant exprime enfin le vœu d'une société où le taux de satisfaction des citoyens dans leur système

vertegenwoordigers ons geven. Het moedigt ons aan om een complexere wereld te ontdekken en uit onze individuele leefwereld te breken.

Een samenlevingsdienst kan van ons meer geïnformeerde burgers maken die de samenleving waarin we leven, beter begrijpen en die blijik geven van empathie.

Er is een groot potentieel aan domeinen waar die dienstverlening kan worden uitgevoerd: hulp aan ouderen of gehandicapten, cultuur, onderwijs, sport, humanitaire hulp, milieu, enz.

In België is er een embryonaal begin van samenlevingsdienst dat gecoördineerd wordt door het Platform voor de samenlevingsdienst. Het heeft honderden jongeren toegelaten om hun kijk op de samenleving te veranderen.

Volgens een opiniepeiling van *Ipsos Public Affairs* in 2019 is 72 % van de Belgen voorstander van de invoering van een samenlevingsdienst in België, 4 % is tegen en 24 % is onbeslist. Het doel is de emancipatie en de ontwikkeling van sociale vaardigheden bij jongeren te versterken en te zorgen voor actievare burgerzin, solidariteit en sociale cohesie, alsmede een sociaal-culturele kruisbestuiving.

De samenlevingsdienst zou egalitair, universeel en functioneel moeten zijn, ongeacht of je geboren bent in een achterstandswijk of een welgestelde wijk. Een dergelijke samenlevingsbijdrage zou verplicht zijn voor alle jongeren die meerderjarig worden en voor nieuwkomers.

De samenleving geeft iedereen burger- en sociale rechten, maar ook gezondheidszorg, justitie, politie en onderwijs. Naast rechten is het belangrijk om de begrippen «plicht» en «bijdrage» opnieuw te benadrukken.

Spreker stelt voor een stap te zetten om samen met de politieke wereld, een deliberatief burgerpanel en deskundigen na te denken over hoe deze samenlevingsdienst kan worden verwezenlijkt.

Bovendien bestaat er in onze samenleving geen bijdragedimensie of overgangsrutueel. Op 18-jarige leeftijd overvalt het burgerschap je gewoon. Spreker pleit daarom voor een samenleving waarin elk jaar een sterk evenement de intrede tot het burgerschap van de nieuwe generatie jongvolwassenen zou symboliseren. Een samenleving waarin onze jongvolwassenen en nieuwkomers burgerrechten kunnen genieten, maar ook plichten hebben. Het gaat om ongeveer 130 000 mensen per jaar.

Ten slotte hoopt spreker dat er een samenleving komt waarin bijna 80 % van burgers tevreden zijn met hun

démocratique frôlerait les 80 %, où le taux de participation (ou taux d'engagement) des citoyens serait très élevé, où le taux de débats démocratiques de qualité, entre élus comme entre citoyens, serait élevé et où une large majorité de jeunes et de nouveaux citoyens se sentiraient reconnus et impliqués dans la société.

Ce vœu est parfaitement réalisable: le modèle de démocratie directe existe. Il ne s'agirait donc pas d'une aventure démocratique mais bien d'une transformation progressive et fondamentale, tout en restant conscient des différences de contexte historique.

La Suisse a prouvé la faisabilité et l'intérêt d'un tel système.

De même, la délibération citoyenne avec tirage au sort existe et a montré ses forces.

Il en va de même pour le service citoyen qui existe dans de nombreux pays voisins, alors qu'il demeure à l'état de projet-pilote en Belgique.

Renforcer notre système démocratique et permettre que l'expérience devienne tangible pour les citoyens de demain sera un long apprentissage pour tous. Autant s'y mettre sans tarder, conclut l'orateur.

**B. Audition de M. Stef Steyaert, coauteur du livre *De participatieve omslag. Onze democratie in transitie***

M. Steyaert fait référence à plusieurs ouvrages parus récemment qui illustrent tous l'état déplorable de la démocratie. Ils affirment que la démocratie est en crise, contrairement à l'intervenant qui, dans sa publication intitulée *De participatieve omslag*, tente de démontrer que la démocratie est non pas en crise mais en transition. Comme d'autres auteurs, il plaide pour le maintien de la démocratie représentative mais sous une forme différente.

Aujourd'hui, la forme démocratique qu'est la démocratie participative n'est utilisée que de manière très sporadique et est instrumentalisée. Elle ne s'applique qu'à quelques dossiers spécifiques pour lesquels on a choisi de mettre en place une forme de participation. Trop souvent, la participation ne constitue pas une caractéristique fondamentale de la culture publique ni un processus spontané de «politisation» et elle est trop rarement adaptée à la complexité de l'action politique d'aujourd'hui. Le discours sur la participation ne convient pas. Il devrait en fait s'agir des processus de politisation qui peuvent être autorisés dans la société. Il devrait s'agir des conditions essentielles de la démocratie, comme la liberté de la presse, la séparation des pouvoirs, le rôle de la société

democratisch systeem, waarin de participatiegraad (of betrokkenheid) van de burgers erg hoog is, waarin het democratisch debat kwalitatief hoogstaand is, zowel bij verkozenen als bij burgers, en waarin een grote meerderheid van jonge en nieuwe burgers zich erkend en betrokken voelt bij de samenleving.

Die wens is perfect haalbaar: het model van de directe democratie bestaat. Het zou dus geen democratisch avontuur zijn, maar een geleidelijke en fundamentele transformatie, waarbij men de verschillende historische context voor ogen blijft houden.

Zwitserland heeft de haalbaarheid en het belang van dergelijk systeem bewezen.

Ook de burgerdeliberatie met loting bestaat en heeft zijn sterke kanten getoond.

Hetzelfde geldt voor de samenlevingsdienst die in veel buurlanden bestaat, terwijl die in België niet voorbij het stadium van proefproject geraakt.

Ons democratisch systeem versterken en de ervaring tastbaar maken voor de burgers van morgen, zal voor iedereen een lang leerproces zijn. Spreker besluit dat we er onverwijld aan moeten beginnen.

**B. Hoorzitting met de heer Stef Steyaert, coauteur van het boek *Onze democratie is niet in crisis, ze is in transitie***

De heer Steyaert verwijst naar een aantal recent gepubliceerde boeken die allemaal illustreren dat het erg gesteld is met de democratie. Zij stellen dat de democratie in crisis verkeert, terwijl de spreker eigenlijk in zijn publicatie *De participatieve omslag* wenst aan te geven dat de democratie niet zozeer in crisis is maar wel in transitie. Hij pleit, net als andere auteurs, voor het behoud van de representatieve democratie maar dan anders.

Momenteel wordt de democratische vorm van de participatieve democratie slechts heel tijdelijk, heel instrumenteel, aangewend. Ze wordt beperkt tot specifieke dossiers waar wordt geopteerd voor participatie. Het gaat te weinig om participatie als basiskenmerk van de publieke cultuur, te weinig om spontane processen van «politisering», te weinig aangepast aan de complexiteit van huidige beleidsvoering. Het discours over de participatie is niet goed genoeg aangepast. Eigenlijk zou het moeten gaan over de processen van politisering die kunnen worden toegelaten in de samenleving. Het zou moeten gaan over de basisvoorwaarden van democratie zoals vrije pers, scheiding der machten, de rol van het middenveld, enz., maar daar wordt eigenlijk te weinig



civile, etc., auxquelles on n'accorde toutefois pas assez d'attention. L'intervenant estime donc que le discours sur la participation n'est pas correctement mené. Il se résume trop rapidement à un discours sur les instruments de la participation, à une sorte d'instrumentalisation de la participation.

L'intervenant n'oppose pas de message positif à cette littérature de crise pessimiste. Il partage les préoccupations que suscitent la forme extrême de participation dans notre pays, la manière dont la société civile est considérée, notre vision de l'utilisation des médias, etc. Reste cependant à savoir si le développement de la participation et des formes instrumentales de participation permettra de dissiper ces inquiétudes.

Il est certes nécessaire de débattre de la démocratie au niveau macro, du processus de la démocratie représentative et des élections mais cela ne suffira pas à apporter la solution. Il importe de s'intéresser également à la manière dont se déroulent très concrètement les processus décisionnels et politiques. La plupart des exemples de participation ne concernent que l'apport citoyen au processus démocratique. Celui-ci n'est toutefois que le début. C'est précisément dans les processus politiques et décisionnels que l'on pourrait certainement renforcer la participation. Mais la pratique politique y est toujours aussi réticente et elle est toujours aussi difficile. M. Steyaert se réfère à sa publication qui analyse ce qui se passe après les élections, une fois que les cartes sont distribuées. Il s'interroge sur les possibilités de mieux intégrer la participation dans ce système. On peut signaler à cet égard que la société dans son ensemble adopte une attitude de plus en plus participative, comme en témoignent les initiatives locales. On assiste au développement de très nombreux processus et dispositifs participatifs. Il en déduit que la démocratie est en train de vivre un changement systémique. Elle est donc en transition et non en crise.

Ces formes de participation émanent de différentes sources. La mobilisation est parfois le fait de mouvements locaux autonomes, dans une approche allant de la base vers le sommet; elle vient parfois d'organisations de la société civile, de centres d'expertise, d'entreprises, etc., ou encore d'autres entités où se façonne la politique. Des processus et dispositifs participatifs se développent dans toutes ces entités différentes. Cette évolution connaît des hauts et des bas mais est bel et bien en cours. Il n'est donc guère pertinent de se demander comment renforcer la participation. L'évolution vers une participation renforcée dans la société est en effet un phénomène incontestable.

aandacht aan besteed. Spreker is dus van mening dat het discours over participatie eigenlijk niet op de juiste manier wordt gevoerd. Men komt te snel terecht in een discours over de instrumenten van participatie, in een soort institutionalisering van participatie.

Tegenover de pessimistische crisisliteratuur plaatst de spreker geen positieve boodschap. Spreker deelt de bezorgdheid over de verregaande vorm van participatie in dit land, over de manier waarop er naar het middenveld wordt gekeken, over de manier waarop er naar het gebruik van de media wordt gekeken, enz. Vraag is echter of deze bezorgdheden kunnen worden opgelost door daar meer participatie en door daar meer instrumentele vormen van participatie tegenover te stellen.

Het debat over de democratie op macroniveau, over het proces van de representatieve democratie en over de verkiezingen moet worden gevoerd maar alleen is dat geen oplossing. Het is belangrijk dat eveneens wordt gekeken naar hoe heel concreet processen van besluitvorming en beleidsvorming verlopen. Heel veel van de voorbeelden van participatie zijn voorbeelden van de inputzijde van de democratie. Dit is echter pas het begin. Net bij de processen gekoppeld aan beleidsvorming en besluitvorming zou er zeker ook participatiever kunnen worden gewerkt. Toch blijkt de beleidspraktijk nog altijd even weerbarstig en moeilijk te zijn. Spreker verwijst daarbij naar zijn publicatie waar wordt geanalyseerd wat er na de verkiezingen gebeurt, eens de kaarten verdeeld zijn. Er wordt daarbij gekeken naar de mogelijkheden om in dat systeem participatie beter in te bouwen. Hierbij kan worden opgemerkt dat de samenleving in haar geheel eigenlijk participatiever aan het worden is *cfr.* lokale initiatieven. Er ontwikkelen zich heel wat participatieve processen en arrangementen. Dit doet hem besluiten dat de democratie systemisch aan het veranderen is. De democratie is daarom in transitie en niet in crisis.

Het initiatief voor deze vormen van participatie komt uit verschillende hoeken. Soms komt de mobilisatie hiervoor van lokale autonome bewegingen of de *bottom up* participatie; soms van de middenveldorganisaties, soms van de kennisinstellingen, soms van bedrijven, enz., of van andere *demoi* waar beleidsvoering tot stand komt. In al deze verschillende *demoi* ontwikkelen zich participatieve processen en arrangementen. Deze evolutie gaat met vallen en opstaan maar is wel bezig. Daardoor is de vraag hoe de participatie kan toenemen niet zo relevant. De trend naar meer participatie in de maatschappij is immers onmiskenbaar.

M. Steyaert indique ensuite qu'un des concepts centraux utilisés dans son ouvrage *De participatieve omslag* est celui d'«espace intermédiaire». Il observe que les cinq prototypes d'acteurs que sont les politiques/administrateurs/fonctionnaires, la société civile, les entreprises, les centres d'expertise/écoles et les citoyens se réunissent toujours de l'une ou l'autre manière dans l'espace intermédiaire. Ils y font des choses ensemble (concertation, création, etc.). Ils élaborent des projets puis retournent dans leur propre cercle à partir duquel ils prennent des initiatives.

L'intervenant observe que l'on invoque souvent le citoyen et la politique mais que ceux-ci n'existent pas en réalité. C'est précisément pourquoi il est résolument opposé à un système démocratique où les représentants sont désignés par tirage au sort. En effet, le segment des citoyens qui est alors représenté est trop restreint.

Se fondant sur ses expériences, l'intervenant s'inscrit en faux contre la littérature pessimiste qui parle de crise de la démocratie. Il ne peut pourtant, lui non plus, délivrer de message positif. Sans que des mesures de crise ne doivent être prises, il plaide en faveur des évolutions suivantes pour créer une culture participative:

— la démocratie représentative est fondamentale. Le rôle des représentants du peuple et des fonctionnaires est essentiel à une démocratie saine. Il plaide dès lors pour un renforcement de la démocratie représentative de sorte que la représentation du peuple retrouve tout son sens;

— il aimerait que l'on discute de la portée et de l'essence de la démocratie représentative. Quelle est sa position vis-à-vis du marché? Quelle est son attitude à l'égard de certains choix idéologiques qui s'imposent au sein d'une représentation? Selon l'intervenant, les partis politiques sont avant tout des mouvements citoyens. Ils doivent peut-être en revenir à leur raison d'être première et redevenir le mouvement citoyen qu'ils étaient à l'origine;

— il propose de renforcer les dispositifs participatifs. Efforçons-nous de stimuler le plus grand nombre possible de dispositifs participatifs car ils enrichissent le débat démocratique. Ils contribuent à fixer les priorités, à développer de nouvelles manières de façonner la société au sein de la démocratie représentative;

— selon M. Steyaert, la mise en balance des intérêts, le règlement des conflits, les corrections et ajustements constituent la mission fondamentale de la démocratie représentative.

Spreker geeft vervolgens aan dat een centraal begrip dat in het boek *De participatieve omslag* wordt gehanteerd dat van «tussenruimte» is. Er wordt opgemerkt dat de vijf prototypische actoren van burgers, politici/bestuurders/ambtenaren, middenveld, bedrijven, kenniscentra/scholen en burgers, altijd en op één of andere manier samenkomen in de tussenruimte. In deze ruimte gaan ze samen dingen doen (overleg, creatie, enz.). Ze ontwerpen, gaan terug naar hun eigen gremia en nemen van daaruit initiatieven.

Spreker merkt op dat er vaak wordt gesproken over dé burger of dé politiek maar dat deze eigenlijk niet bestaan. Net daarom is hij absoluut tegen een democratie die vertegenwoordigd wordt door lottrekking. Het segment van de burgers dat dan wordt vertegenwoordigd is immers te beperkt.

Gezien zijn ervaringen is de spreker niet akkoord met de pessimistische crisisliteratuur over de democratie. Toch kan ook hij geen positieve boodschap brengen. Zonder dat crisismaatregelen moeten genomen worden, pleit hij voor volgende ontwikkelingen om een participatieve cultuur te creëren:

— de representatieve democratie is fundamenteel. De rol van de volksvertegenwoordigers en de ambtenaren is fundamenteel voor het verkrijgen van een gezonde democratie. Er wordt dan ook gepleit voor een versterking van de representatieve democratie zodat volksvertegenwoordiging weer echt volksvertegenwoordiging kan worden;

— graag een discussie over de reikwijdte en de essentie van de representatieve democratie. Hoe verhoudt ze zich tot de markt? Hoe verhoudt ze zich tot bepaalde ideologische keuzes die binnen een representatie moeten gebeuren? Politieke partijen zijn voor de spreker in eerste instantie burgerbewegingen. Zij moeten misschien terugkeren naar de essentie van hun zijn en opnieuw die burgerbeweging worden die ze waren;

— graag een versterking van de participatieve arrangementen. Probeer zoveel mogelijk participatieve arrangementen te stimuleren want ze verrijken het democratische debat. Ze helpen om de agenda te bepalen, ze helpen om nieuwe manieren te ontwikkelen om de samenleving vorm te geven binnen de representatieve democratie;

— als het echt gaat over de afweging van belangen, het beslechten van conflicten, over correcties en bijsturingen dan heeft men, volgens de spreker, te maken met de kerntaak van de representatieve democratie.

Il en conclut qu'il faut stimuler certaines initiatives participatives, la forme étant fonction du fond. Il convient donc d'étudier d'abord le contexte avant de mettre en place le processus. Soutenons le «niveau de la rue» dans toutes ses acceptions, l'objectif étant que les fonctionnaires puissent à nouveau prendre le pouls de la rue, du citoyen, avant d'agir.

Il insiste également pour que l'on soit suffisamment attentif à la conduite de ces processus et que l'on considère vraiment celle-ci comme une mission politique.

Enfin, il importe également de développer un langage nouveau. Le mot «participation» recouvre tellement d'acceptions différentes qu'il faut procéder à une différenciation.

La démocratie, c'est l'action.

### **C. Audition de M. Léo Neels, directeur général de l'ASBL «Itinera Institute»**

La commission part du principe qu'il faut compléter la démocratie représentative, qui dysfonctionne, par une participation citoyenne. Les citoyens sont devenus des spectateurs: la participation électorale s'effrite, la confiance s'érode, l'affiliation aux partis est en baisse, alors que les décisions sont de plus en plus contestées.

Implicitement, on situe le nœud du problème du côté de l'*input* du processus démocratique dans un régime représentatif. Or même si des améliorations à cet égard sont envisageables, on pourrait aussi se demander si ce n'est pas plutôt l'*output* du processus démocratique qui pose problème.

Le groupe de réflexion indépendant Itinera a été fondé par des entrepreneurs et des universitaires. Assuré par des entreprises, des entrepreneurs et des familles, son financement est exclusivement privé, gage d'une totale indépendance intellectuelle. Le souci des entrepreneurs, des familles et des universitaires qui ont lancé l'initiative en 2006 était de savoir si la Belgique, et ses différents échelons de pouvoir, pouvait garantir aux générations à venir la prospérité qu'ont connue les générations d'après-guerre.

Itinera réalise des analyses scientifiquement fondées – les «*facts & figures*» – des grands dossiers de société, et les assortit de recommandations visant à une meilleure gouvernance en Belgique. Dans ce contexte, il se projette à un terme relativement long, de l'ordre de dix ans.

Spreker concludeert dat bepaalde participatie-initiatieven het best gestimuleerd worden. Daarbij volgt de vorm de inhoud. Er moet dus eerst naar de context worden gekeken en slechts op basis daarvan kan het proces worden ontworpen. Ondersteun het «*street level*-niveau» in al zijn betekenissen. Het is daarbij de bedoeling dat ambtenaren opnieuw naar de straat of de burger kunnen gaan om vandaaruit te operationaliseren.

Er wordt ook gepleit voor voldoende aandacht voor de regie van deze processen en om die echt als ook een politieke opdracht te blijven beschouwen.

Tot slot is het belangrijk om ook een nieuwe taal te ontwikkelen. Onder het woord «participatie» ressorteren zoveel betekenissen dat verdere differentiëring nodig is.

Democratie is doen.

### **C. Hoorzitting met de heer Léo Neels, directeur generaal van de vzw «Itinera Institute»**

De commissie vertrekt van de noodzaak om de representatieve democratie, die disfunctioneert, aan te vullen met burgerparticipatie. Burgers werden te veel toeschouwers, hetgeen blijkt uit hun lage opkomst bij verkiezingen, een laag vertrouwen, de daling van partijlidmaatschappen en de toename van protest tegen beslissingen.

Impliciet rust de suggestie op de ernst van het probleem aan de *input*zijde van het democratisch proces in een representatief regime. Men kan daar de vraag tegenover plaatsen of het probleem zich niet eerder aan de *output*zijde van het democratisch proces bevindt, zelfs als er aan de *input*zijde verbeteringen zouden mogelijk zijn.

Itinera is een onafhankelijke denktank, opgericht door ondernemers en academici. Ze wordt integraal privaats gefinancierd door ondernemingen, ondernemers en families, die totale intellectuele onafhankelijkheid garanderen. De bezorgdheid van de ondernemers, families en academici die in 2006 het initiatief namen, was de vraag of België, en zijn verschillende beleidsniveaus, aan de toekomstige generaties de welvaart kon garanderen die de naoorlogse generaties kenden.

Itinera maakt wetenschappelijk onderbouwde analyses – de zogenaamde «*facts & figures*» – van de grote maatschappelijke dossiers, en verbindt daaraan aanbevelingen met het oog op beter bestuur in België. Het hanteert daarbij een visie op relatief lange termijn van de orde van tien jaar.

Itinera part de l'importance de la création de valeur en Belgique et de la responsabilité prédominante qui repose sur les entrepreneurs et les entreprises, plaide pour une société inclusive où tout un chacun a sa place et pour une participation active des citoyens à la société.

Itinera s'intéresse en permanence au rôle de quatre acteurs de la société: les entreprises, les autorités, la société civile et les citoyens. Il faut que chacun de ces acteurs joue son rôle positivement, prenne les responsabilités qui lui reviennent, se concentre sur ses tâches essentielles et oriente ses actions d'une manière durable et correcte vers la création et la redistribution de la prospérité. L'intérêt général prime toujours sur les intérêts particuliers.

En résumé, l'action d'Itinera est en toute circonstance axée sur la promotion de la bonne gouvernance, à tous les échelons de pouvoir du pays. Par conséquent, c'est dans l'optique de la bonne gouvernance que l'orateur appréhendera les questions de la commission.

Itinera scrute d'abord les causes possibles des problèmes qui touchent le processus démocratique.

#### *1) La situation de la démocratie: vers la post-démocratie?*

Le philosophe français Tavoillot a récemment mis en garde contre le déclin démocratique, voire un âge post démocratique. Il identifie trois raisons de l'actuel désenchantement vis-à-vis de la démocratie représentative: elle souffre, *primo*, d'une terrible crise de la représentation, *secundo*, d'une grave impuissance publique et, *tertio*, d'un profond déficit de sens.

Autrement dit,

— on a, dans une certaine mesure, perdu les gens, le peuple qui fonde la démocratie représentative;

— on ne peut plus compter sur le gouvernement qui est chargé de la maintenir;

— et nous n'apercevons plus l'horizon, la perspective qui, dans une démocratie, doit nous guider.

Ce que nous avons pris pour un progrès acquis – la démocratie – se révèle en réalité un vertigineux chantier, ajoute Tavoillot. Entre le cauchemar de l'impuissance publique et le spectre de l'autoritarisme, nous avons pour mission de réconcilier la liberté du peuple et l'efficacité du pouvoir.

Itinera vertrekt van het belang van de waardecreatie in België, en de dominante verantwoordelijkheid die ondernemers en ondernemingen daarin hebben, bepleit een inclusieve samenleving waar eenieder bijhoort, en actief burgerschap van burgers in die samenleving.

Itinera let voortdurend op de rol van vier actoren in de samenleving: ondernemingen, overheden, middenveld, burgers. Elk van die actoren dient zijn rol positief te spelen, eigen verantwoordelijkheid te nemen, zich te focussen op kerntaken en zijn acties te richten op welvaartscreatie en -herverdeling op de langere termijn, op sociaal correcte en duurzame wijze. Algemeen belang primeert altijd op bijzondere belangen.

Samengevat is de actie van Itinera altijd gericht op de bevordering van goed bestuur op alle beleidsniveaus in het land. Spreker zal derhalve de vragen van de commissie behandelen door de invalshoek van goed bestuur.

Eerst kijkt Itinera naar de mogelijke oorzaken van de problematiek van het democratisch proces.

#### *1) De situatie van de democratie: naar post-democratie?*

Recent heeft de Franse filosoof Tavoillot gewaarschuwd voor de neergang van de democratie, of zelfs voor een post-democratisch tijdperk. Er zijn, aldus Tavoillot, een drietal oorzaken aan te wijzen voor de hedendaagse teleurstelling over de representatieve democratie: ze lijdt, vooreerst, onder een vreselijke crisis van de representatie, vervolgens, onder een ernstige publieke machteloosheid, en, tenslotte, een diep aangevoeld gebrek aan zingeving.

Dat betekent het volgende:

— we zijn de mensen, het volk dat ten grondslag ligt aan de representatieve democratie, voor een stuk verloren;

— eveneens kunnen we niet meer rekenen op de regering wiens taak het is om de democratie te onderhouden;

— en we zijn de horizon kwijtgeraakt, het vooruitzicht of het perspectief, dat in een democratie richtinggevend moet zijn.

Wat we hebben aanzien als verworven vooruitgang – de democratie – is in werkelijkheid, aldus Tavoillot, een duizelingwekkende werf geworden. We zweven tussen de nachtmerrie van de publieke machteloosheid en het spook van autoritarisme, en we staan voor de opdracht om de vrijheid van de burgers opnieuw te verzoenen met de efficiëntie van de machtsuitoefening.



Il plaide pour ce qu'il appelle le secret de l'obéissance volontaire: «L'art de gouverner est surtout un art d'être gouverné».

Sa thèse semble confirmer que le déficit du soutien à la politique a pour cause l'*output* inefficace du processus démocratique dans un contexte représentatif. On s'en désintéresse dès lors que les gouvernants n'offrent plus de perspective et échouent à proposer un sens ou à insuffler l'enthousiasme à la société.

Par ailleurs, ce que le processus démocratique nous donne à voir et à entendre n'est guère crédible et ne donne pas l'impression que la politique s'occupe de ce qui préoccupe les citoyens, lesquels pouvaient supposer au moment des élections que les candidats en étaient conscients et allaient agir.

Les citoyens ont surtout besoin de croire que la politique aboutit à des réalisations concrètes. On peut distinguer la gestion («*policy*») et la politique («*politics*»). Gérer implique de fixer des objectifs de sorte que la population sache quels sont les grands axes de ce qu'on a en vue. En outre, une bonne gestion exige également une évaluation *ex post* des résultats. Il est essentiel que des conclusions en soient tirées afin de réajuster, si nécessaire, la gestion. La politique gagnerait énormément en crédibilité en justifiant mieux son action.

## 2) L'importance des valeurs et des institutions

Les citoyens ont besoin d'être encadrés et protégés par un environnement. Ce que nous appelons nos valeurs et nos institutions remplissent cette fonction: elles permettent à la société de développer des activités économiques de grande ampleur et à long terme, et ainsi de créer de la prospérité. Citons, parmi les valeurs, la sécurité juridique et la reconnaissance légale de la valeur juridique des contrats, les libertés individuelles – dont celle du commerce et de l'industrie – ou encore l'égalité et la bonne gouvernance, ainsi que les droits et libertés en général, et en particulier les libertés d'opinion et d'expression, primordiales car, sans elles, la constatation et la publication de faits exacts et d'opinions pertinentes ne seraient pas possibles. La libre circulation des idées, ou «*marketplace of ideas*», promeut les idées qui sont suffisamment fortes pour résister au débat entre idées concurrentes.

Ces mêmes libertés garantissent aussi la faculté de développement et d'épanouissement des individus, qui est également un des fondements de la citoyenneté active

Hij pleit voor de kunst om ons te laten besturen, en noemt dit het geheim van de vrijwillige gehoorzaamheid, «*une obéissance volontaire*»: «*L'art de gouverner est surtout un art d'être gouverné*».

Zijn stelling lijkt te bevestigen dat de gebrekkige steun voor de politiek veroorzaakt is door de falende *output* van het democratisch proces in een representatieve context. Men haakt af omdat regeringen geen perspectief meer representeren, geen zingeving weten op te bouwen, noch de samenleving weten te begeisteren.

Tevens is wat men ziet en hoort van het democratisch proces weinig geloofwaardig, en geeft het allerm minst de indruk dat de politiek bezig is met de vraagstukken van de burgers, die bij verkiezingen mogelijk zelfs aangenomen hadden dat de kandidaten er zich bewust van waren en er werk van zouden maken.

Burgers hebben vooral nood aan het perspectief dat politiek ook concrete zaken realiseert. We kunnen onderscheid maken tussen beleid («*policy*») en politiek («*politics*»). Beleid voeren impliceert het opstellen van doelstellingen op zo'n manier dan de bevolking ook weet wat het project is, wat de grote assen is die men wil realiseren. Vervolgens hoort bij onderbouwd beleid ook een evaluatie *ex post* van de resultaten. Essentieel is dat uit zo'n evaluatie ook conclusies getrokken worden door beleid zo nodig bij te sturen. De politiek kan enorm aan geloofwaardigheid winnen door het beleid veel meer te onderbouwen.

## 2) Het belang van waarden en instituties

Burgers hebben een omgeving nodig die hen kadert en beschermt. Onze zogenaamde «waarden en instituties» spelen die rol: ze stellen samenlevingen in staat om belangrijke economische activiteit te ontwikkelen op lange termijn, en welvaart te creëren. Dat gaat van waarden zoals rechtszekerheid, en de wettelijke erkenning van de rechtswaarde van contracten, over individuele vrijheden – waaronder de vrijheid van handel en nijverheid, of nog, gelijkheid en goed bestuur. Dat gaat ook over rechten en vrijheden in het algemeen, en de vrijheid van mening en van meningsuiting in het bijzonder, die van belang is omdat zonder die vrijheden de vaststelling en publicatie van accurate feiten en waardevolle opinies niet mogelijk is. De «*free trade in ideas*», ook gekend als «*the marketplace of ideas*», drukt de kracht uit van ideeën die sterk genoeg moeten zijn om overeind te blijven in een open concurrentie van verschillende ideeën.

Diezelfde vrijheden borgen ook de mogelijkheid tot ontwikkeling en zelf-ontplooiing van individuen, die ook nodig is als grondslag voor actief burgerschap in een

dans une société démocratique; elles permettent en outre de contrôler l'action des autorités.

Nous n'en faisons pas assez pour redonner vie à nos valeurs dans les institutions, que ce soit dans l'enseignement ou dans le débat public. La démocratie est difficile et imparfaite; seuls se prétendent parfaits les régimes autoritaires et dictatoriaux. Mais la démocratie doit constamment faire l'objet d'explications, parce que la liberté et l'État de droit sont des idéaux optimistes, en butte aux faiblesses des individus et aux obstacles de la société. L'option fondamentale est de préférer le risque de la liberté au risque et aux inconvénients de son absence, ce qui exige en permanence des explications et une foi dans le vivre-ensemble, de l'éducation citoyenne et un dialogue ouvert ... et nous ne sommes pas très doués à cet égard.

Cela nous amène à un élément décisif du processus démocratique: l'obligation de rendre des comptes sur l'action ou l'inaction, et la notion essentielle de responsabilité politique. Les deux ont été sérieusement perdues de vue.

Il n'est pas exagéré de dire qu'elles se sont diluées dans des procédures sans effets. Les cahiers d'observations de la Cour des comptes – parfois appelés «catalogues des bévues» – ne suscitent pour ainsi dire aucun débat et les manquements manifestes – chacun de vous en a quelques-uns à l'esprit – ne sont généralement pas sanctionnés.

### 3) *Chaos provoqué par les médias sociaux?*

Les médias sociaux jouent un rôle, comme vous le soulignez à juste titre dans vos questions. McLuhan nous a appris qu'outre le contenu médiatique, l'influence des médias sur les relations sociales est aussi importante. On a vu, depuis, qu'il n'avait pas tort, même si les nouvelles formes de médias ne sont pas aussi idylliques qu'il semblait le penser alors.

Au contraire, nous parlons aujourd'hui, après l'avènement de la communication audiovisuelle et en particulier des plateformes de médias sociaux, d'un «*overheated political climate that appears increasingly unstable, riven with mistrust and mutual intolerance, fuelled by wild accusations and online bullying, a dialogue of the deaf drowning each other out with noise. (...) Democracy is starting to look unhinged*», pour reprendre les termes de David Runciman.

Il ne faut pas perdre de vue que les (algorithmes des) «médias sociaux» sont des instruments de marketing. Ils permettent de profiler les utilisateurs de services soi-disant

démocratique samenleving, en zijn ook de grondslag van toezicht en controle op het handelen van overheden.

We doen te weinig om onze waarden in instituties tot leven te brengen in de samenleving, zowel in het onderwijs als in het publiek debat. Democratie is moeilijk en houdt imperfecties in, de vermeende perfectie doet zich slechts voor in autoritaire regimes en dictaturen. Maar democratie moet constant uitgelegd worden. Voornamelijk omdat vrijheid en rechtsstaat optimistische idealen zijn, gehinderd door menselijke gebreken en maatschappelijke obstakels. De fundamentele keuze is om het risico van de vrijheid te kiezen boven het risico en de imperfectie van de onvrijheid. Dat vergt voortdurend toelichting en samenlevingswijsheid, burgereducatie en open dialoog ... en daarin zijn we niet sterk...

Dit brengt ons bij een doorslaggevend element van het democratisch proces: de noodzaak om verantwoording af te leggen over doen en laten, en het kernbegrip van politieke verantwoordelijkheid. Die beide elementen zijn verregaand geërodeerd.

Het is niet overdreven om te stellen dat ze zijn opgegaan in procedures zonder gevolg. De jaarboeken van het Rekenhof – in de volksmond gekend als «blunderboek» – leiden nauwelijks tot debat en zichtbare wanprestaties – elk van u kan zich hierbij een serie van zaken voor de geest halen – blijven in de regel zelfs zonder gevolg.

### 3) *Chaos door social media?*

Sociale media spelen een rol, zoals uw bevraging terecht stelt. McLuhan leerde dat, naast media-inhoud, voornamelijk de invloed van media op sociale relaties van belang is. Dat is sedertdien wel gebleken, doch niet zozeer met de nu bijna idyllisch klinkende betekenis die McLuhan aan nieuwe mediavormen leek toe te schrijven.

Integendeel, vandaag, na de opkomst van audiovisuele communicatie, en met de zogenaamde sociale mediaplatformen, spreken we van «*an overheated political climate that appears increasingly unstable, riven with mistrust and mutual intolerance, fuelled by wild accusations and online bullying, a dialogue of the deaf drowning each other out with noise. (...) Democracy is starting to look unhinged*», aldus David Runciman.

We moeten beseffen dat (de algoritmen van de) «social media» marketinginstrumenten zijn. Ze profileren de gebruikers van zogenaamde «gratis» diensten op basis

«gratuits» sur la base de toutes les données qu'ils leur «dérobent» en épiant en permanence leur comportement de navigation et en collectant des données. Cela permet un accroissement considérable de l'efficacité en termes de marketing. Les utilisateurs des médias sociaux sont, en effet, intégralement profilés: les médias sociaux captent toutes leurs données sur la base du contenu de leurs *e-mails*, des sites qu'ils visitent et du temps qu'ils y consacrent, des «likes» («j'aime») et des «amis», des pouces décernés en signe d'approbation, etc. Toutes ces techniques permettent d'envoyer des annonces publicitaires extrêmement ciblées à des utilisateurs potentiellement intéressés. Il est ainsi plus facile d'aboutir à des transactions, pour le plus grand bénéfice des annonceurs. Et dans le même temps, les consommateurs sont moins importunés par des offres publicitaires de produits et services qui ne les intéressent pas.

Les personnes sont ainsi réduites à un profil de données et y sont même identifiées. C'est ce que font – en résumé – les algorithmes, avec l'aide catalysatrice de l'intelligence artificielle. Les algorithmes et l'intelligence artificielle peuvent générer d'énormes avantages sociaux et personnels, et nous ne sommes encore qu'au début de cette évolution.

Toutefois, ce modèle de marketing, sur la base duquel les «médias sociaux» fonctionnent, a des conséquences désastreuses sur le processus démocratique. Il ne favorise pas l'échange d'opinions sensées, ne stimule pas la contradiction raisonnable, n'alimente pas le débat public avec un contenu validé, ne favorise pas la recherche de sens et n'inspire ni la confiance ni la solidarité. Or ce sont là les caractéristiques fondamentales et indispensables d'une société démocratique basée sur une citoyenneté active; lorsque ces caractéristiques et ce fondement font défaut, la société démocratique se délite et les problèmes commencent pour la démocratie. Voilà où nous en sommes.

L'instrument de marketing a entre-temps été étendu au contenu. Outre qu'il permet d'accroître l'efficacité des annonces publicitaires et d'élargir leur portée, il agit aussi sur le contenu qu'une personne recherche via les «médias sociaux». Les plateformes technologiques proposent toujours plus de contenu du même type que celui recherché par une personne, créant ainsi des espèces de «bulles» rassemblant des personnes qui partagent les mêmes opinions.

Les personnes sont ainsi, lentement mais sûrement, enfermées dans un cercle de contenu identique, d'auto-validation et de confirmation permanente. Le questionnement critique des opinions et des idées se marginalise,

van alle data die ze van hen «stelen» door hun surfgedrag voortdurend te bespieden en data te collecteren. In marketing verhoogt dat aanzienlijk de efficiëntie. Immers, gebruikers van sociale media worden integraal geprofileerd: de sociale media capteren alle data van gebruikers op basis van de inhoud van mails, de sites die worden bezocht en de duur die er wordt besteed, de «likes» en «friends» of duimpjes die uitgedeeld worden, enz. Dat laat toe om advertenties zeer specifiek op potentieel geïnteresseerde gebruikers te richten. Op die wijze kunnen gemakkelijker transacties tot stand komen, wat de adverteerders helpt. En consumenten worden minder geplaagd met reclame-aanbiedingen voor producten en diensten waarvoor ze geen belangstelling hebben.

Het belangrijkste is dat personen zo herleid worden tot een data-profiel en daarmee worden geïdentificeerd. Dat is – té beknopt samengevat – wat algoritmen doen, en AI kan daar een *boost* opzetten. Algoritmen en AI kunnen tot enorme maatschappelijke en persoonlijke voordelen leiden – we staan nog maar aan het begin van die evolutie.

Dit marketingmodel, op basis waarvan de «social media» functioneren, heeft evenwel desastreuze effecten voor het democratisch proces. Het bevordert niét de uitwisseling van zinvolle opinies, stimuleert geen redelijke tegenspraak, voedt het publiek debat niét met gevalideerde *content*, bevordert zingeving niet, en inspireert noch vertrouwen noch verbondenheid. Dit zijn nochtans de noodzakelijke basiskennmerken van een democratische samenleving die steunt op actief burgerschap: zonder die kenmerken en fundering verdampt de democratische samenleving en komt democratie in problemen. Zover zijn we.

Het marketinginstrument is inmiddels verder doorgeslagen richting inhoud. Niet alleen is het actief ten aanzien van de efficiëntie van advertenties en hun bereik, maar het werkt ook door op de inhoud die iemand via «social media» opzoekt. Zo stellen die techplatformen steeds meer inhoud voor van het type dat iemand opzoekt, en op die wijze creëert men zogenaamde «bubbels» van gelijkgestemden.

Personen worden op die manier, langzaam maar zeker, opgesloten in een cirkel van dezelfde inhoud, van het eigen gelijk en de voortdurende bevestiging. De kritische bevraging van opinies en ideeën wordt marginaal of

voire disparaît, et l'on nourrit l'illusion que sa propre opinion est toujours la bonne. À mesure que des contenus de plus en plus extrêmes se répandent via les plateformes technologiques, la radicalisation et la polarisation s'accroissent et l'esprit critique à l'égard des informations s'affaiblit. Alors que les plateformes technologiques ont élargi considérablement notre champ d'information, il faut que les utilisateurs fassent preuve d'une vigilance toujours plus grande si l'on veut éviter l'appauvrissement et le délitement des opinions.

L'intelligence artificielle et les algorithmes exercent aujourd'hui une influence destructrice sur le débat public, qui constitue l'un des fondements de l'État de droit démocratique. C'est précisément sur la base d'un échange d'idées ouvert qu'une société démocratique peut exister.

*Freedom House* clôture son dernier rapport annuel sur les médias sociaux en 2019 par l'intitulé «*The Crisis of Social Media*». Selon *Freedom House*, la liberté sur internet est de plus en plus menacée par les instruments et les stratégies tactiques de l'autoritarisme numérique, qui se sont rapidement répandus dans le monde entier. Des régimes répressifs, des élus en place aux ambitions autoritaires et des agents d'État partiaux et sans scrupules ont exploité les espaces non réglementés des plateformes de médias sociaux, les transformant en instruments de distorsion politique et de contrôle de la société.

Si les médias sociaux ont parfois servi de terrain neutre pour le débat de société, ils penchent aujourd'hui dangereusement vers l'«illibéralisme», exposant les citoyens à une répression sans précédent de leurs libertés fondamentales. En outre, une diversité impressionnante d'autorités publiques déploient des outils avancés pour identifier et surveiller les utilisateurs à une très large échelle.

#### 4) Gardiens et chambres d'écho

Yascha Mounk a montré que les techno-optimistes mettaient beaucoup d'espoir dans les nouveaux médias. Ceux-ci devraient permettre aux citoyens de commenter eux-mêmes l'information, de dénoncer les abus, de diffuser librement leurs opinions, de contrôler l'action des gouvernements et de promouvoir la participation citoyenne. On évoquait les évolutions observées en Malaisie, aux Philippines et en Chine, ou encore le «Printemps arabe», où les citoyens ripostaient aux balles à coup de *tweets*. Exemples plutôt douteux s'il en est, tant le bénéfice démocratique pour les pays précités est plus limité qu'on ne l'avait pensé initialement.

verdwijnt, en de illusie van het eigen groot gelijk wordt gevoed. Naarmate steeds meer extreme inhoud via de techplatformen wordt verspreid, neemt de radicalisering en polarisering toe, en neemt de kritische attitude ten aanzien van informatie af. Hoewel de techplatformen ons informatief bereik aanzienlijk hebben vergroot, vergt het steeds meer alerte gebruikers, indien men wil voorkomen dat opiniëring verarmt en verdampt.

Zo verwierven AI en algoritmen ook een vernietigende invloed op het publiek debat, dat ten grondslag ligt aan een democratische rechtsstaat. Het is net op basis van de open uitwisseling van ideeën dat een democratische samenleving kan bestaan.

*Freedom House* sluit zijn laatste jaarverslag over sociale media in 2019 af met de titel «*The Crisis of Social Media*». Internetvrijheid, aldus *Freedom House*, wordt steeds meer bedreigd door de instrumenten en tactieken van digitaal autoritarisme, die zich snel over de hele wereld hebben verspreid. Repressieve regimes, verkozen leiders met autoritaire ambities en gewetenloze partijdige functionarissen hebben de niet-gereguleerde ruimtes van sociale mediaplatforms geëxploiteerd en omgezet in instrumenten voor politieke distorsie en maatschappelijke controle.

Hoewel sociale media soms hebben gediend als een gelijk speelveld voor maatschappelijke discussie, neigen ze nu gevaarlijk naar «illiberalisme», waardoor burgers worden blootgesteld aan een ongekend hardhandig optreden tegen hun fundamentele vrijheden. Bovendien zet een verbazingwekkende verscheidenheid van overheden geavanceerde hulpmiddelen in om gebruikers op een enorme schaal te identificeren en te volgen.

#### 4) Poortwachters en echokamers

Yascha Mounk wees erop dat techno-optimisten vooral veel heil zagen in de nieuwe media. Die zouden burgers in staat stellen om zelf verslag uit te brengen over nieuws, misbruiken aan de kaak te stellen, vrije opinies te verspreiden, overheidshandelen op te volgen en burgerparticipatie te bevorderen. Men verwees naar evoluties van Malaysia over de Filipijnen tot China en de zogenaamde «Arabische lente», waar kogels werden beantwoord met *tweets*. De voorbeelden inspireren toch eerder twijfel, omdat de democratische winst in de genoemde landen beperkter is dan men aanvankelijk dacht.



D'autres voix, comme celle de Mozorov ou de Cass Sunstein, sont plus circonspectes. Selon Sunstein, la liberté suppose la possibilité d'organiser sa vie librement et d'y donner le sens que l'on souhaite.

Les gens ont besoin de voir comment ils peuvent forger leur avenir, faute de quoi ils se sentent limités dans leurs possibilités et risquent de décrocher. Et l'Internet désoriente probablement davantage qu'il n'oriente: les internautes peuvent sélectionner leurs propres sources d'information – ou pensent en tout cas pouvoir le faire – mais c'est ainsi qu'apparaissent les fameuses «bulles» ou «chambres d'écho» rassemblant des personnes qui partagent les mêmes opinions.

Assez paradoxalement, il est donc possible que, même si la communication avec n'importe qui dans le monde est aujourd'hui plus aisée, l'on communique beaucoup moins sur les divergences d'idées de nature sociale et politique qui sont les plus percutantes.

Yascha Mounk explique que les médias sociaux ont surtout fait disparaître les gardiens («*gatekeepers*») de la communication. Avant l'apparition des médias sociaux, les autorités et les grandes entreprises de médias veillaient davantage au maintien d'une sorte de «norme de débat public acceptable». Dans une bonne démocratie, cela permettait d'endiguer considérablement les opinions à caractère purement raciste, les théories du complot et les mensonges flagrants et, partant, de stabiliser la démocratie libérale. Dans un régime autocratique, en revanche, des gardiens restreignent toute possibilité de critiquer le dictateur, et c'est au contraire la démocratisation qui est contrecarrée.

Jo Caudron et Dado Van Peteghem avaient d'ailleurs déjà développé cette thèse dans leur ouvrage *Digital Transformation*.

**5) Le «chien de garde de la démocratie» joue-t-il encore suffisamment son rôle?**

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle constamment que «la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels de toute société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Elle vaut non seulement pour les «informations» ou «idées» accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture, sans lesquels il n'est pas de société démocratique».

Er zijn ook stemmen, zoals Mozorov of Cass Sunstein, die voorzichtiger argumenteren. Vrijheid, aldus Sunstein, veronderstelt de mogelijkheid om zijn leven vrij in te richten, richting te geven zoals men dat zelf ziet.

Mensen hebben er behoefte aan om te zien hoe ze hun toekomst kunnen tot stand brengen. Als ze dat niet kunnen zien, voelen ze zich te beperkt in hun mogelijkheden en riskeren ze af te haken. En het internet desoriënteert mogelijk meer dan het oriënteert: internetgebruikers kunnen zelf hun informatiebronnen selecteren – of ze denken toch dat te doen – maar zo ontstaan de fameuze «*bubbles*» of «echokamers» tussen gelijkgestemden.

Paradoxaal genoeg is het dus mogelijk dat het toegenomen gemak van communicatie met iedereen ter wereld toch leidt tot veel minder communicatie over de meest opvallende sociale en politieke verschilpunten.

Yascha Mounk wijst er op dat de sociale media voornamelijk de poortwachters («*gatekeepers*») van communicatie hebben weggenomen. Voor er sociale media waren, bewaakten overheden en grote mediabedrijven meer een soort van «standaard van aanvaardbaar publiek debat». In een goede democratie stond op die manier een grote rem op zaken zoals puur racistische inhoud, samenzweringstheorieën en patente leugens; zo werd de liberale democratie gestabiliseerd. Onder autocratisch bewind perken poortwachters daarentegen mogelijke kritiek op de dictator in, en wordt democratisering net tegengewerkt.

In hun boek *Digital Transformation* hadden Caudron en Van Peteghem dergelijke stelling al eerder uitgewerkt.

**5) Waakt «the public watchdog of democracy» nog voldoende?**

Het Europees Hof voor de rechten van de mens herhaalt voortdurend dat expressievrijheid één van de essentiële fundamenteën is van een democratische samenleving, en één van de basisvoorwaarden voor haar vooruitgang en voor de zelfontplooiing van elk individu. Ze beschermt zowel informatie en opinies die men gunstig beoordeelt of met onverschilligheid bejegt, als degene die ons choqueren, verontrusten of zelfs beledigen. Dat wordt immers gevegd door pluralisme, verdraagzaamheid en ruimdenkendheid, zonder dewelke er geen democratische samenleving denkbaar is.

S'agissant en particulier du rôle que la presse et les médias jouent dans une société démocratique, la Cour rappelle que si ceux-ci ne doivent pas «franchir certaines limites, notamment quant à la réputation et aux droits d'autrui, et à la nécessité d'empêcher la divulgation d'informations confidentielles, il leur incombe néanmoins de communiquer, dans le respect de leurs devoirs et de leurs responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général». Il demeure dans l'intérêt d'une société démocratique de permettre à une presse libre «de jouer son rôle indispensable de «chien de garde» en fournissant des informations sur toutes les questions présentant un intérêt public sérieux».

Il est essentiel de toujours bien garder à l'esprit les principes précités. Lorsque nous examinons le rôle de la liberté d'information et de la liberté d'expression dans et pour une société démocratique, nous constatons que celles-ci ont valeur de normes, y compris lorsqu'il s'agit d'informations qui auraient été traitées par le biais de l'intelligence artificielle et d'algorithmes. Nous devons garder à l'esprit qu'il s'agit en l'espèce de techniques numériques – et même essentiellement de techniques de marketing – qui sont susceptibles d'être utilisées à des fins de manipulation.

Caudron et Van Peteghem ont déjà attiré l'attention sur le fait que sur le plan informationnel, la transformation numérique contribue à un recul en termes de contenu ou de qualité. On se contente désormais d'informations sommaires, de gros titres ou de brefs comptes rendus: «*We judge by new criteria: short reviews, comments, recommendations, and ratings. Often it becomes very difficult to differentiate on quality content. Many of the paid-for models of online newspapers are based on «quality behind the paywall». The problem with this is that most people settle for the quantity before the paywall. If they get the summary, the headlines, the conclusions, that often is enough. Good is good enough.*»

La question est même de savoir si le journalisme moderne ordinaire présente encore un niveau de qualité et un esprit critique suffisants pour répondre aux besoins de nos sociétés démocratiques contemporaines qui présentent un certain degré de complexité. En 2010 déjà, Rolf Dobelli publiait un pamphlet très critique sur le journalisme. Celui-ci vient d'être publié sous forme de livre, avec le même contenu. Le journalisme, selon Dobelli, a perdu sa raison d'être en tant qu'il traite essentiellement de banalités et laisse de côté les sujets qui comptent vraiment. Dobelli considère que l'individu a tout à gagner à préserver son esprit de toutes les stupidités publiées

In het bijzonder voor wat de rol van pers en media betreft in een democratische samenleving, wijst het Hof er voortdurend op dat zij zeker wel bepaalde grenzen moeten respecteren, onder meer de vrijwaring van andermans eer en goede naam of privacy, doch dat het toch hun essentiële plicht is om, op een wijze die verenigbaar is met haar essentiële plichten en verantwoordelijkheden, informatie en ideeën te verspreiden over alle maatschappelijke aangelegenheden van algemeen belang. Het blijft in het belang van een democratische samenleving om een vrije pers in staat te stellen om haar vitale rol van «*public watchdog of democracy*» uit te oefenen, door haar mogelijkheden te vrijwaren om vrij over alle maatschappelijke zaken van algemeen belang te kunnen publiceren.

Het is essentieel om de bovenstaande beginselen altijd voor ogen te houden. Wanneer we de rol van informatie- en expressievrijheid in en voor een democratische samenleving onderzoeken: dit zijn de standaarden – ook ten aanzien van die informatie die bewerkt zou zijn met AI en algoritmen. We moeten voor ogen houden dat het daarbij gaat over digitale technieken – essentieel zelfs marketingtechnieken – die inhouden dat ze kunnen worden ingezet voor manipulatie.

Caudron en Van Peteghem wezen er al eerder op dat digitale transformatie op informatief vlak, een neiging stimuleert naar minder «*content*» of kwaliteit. Summiere informatie, «*headlines*» of korte «*reviews*» volstaan: «*We judge by new criteria: short reviews, comments, recommendations, and ratings. Often it becomes very difficult to differentiate on quality content. Many of the paid-for models of online newspapers are based on «quality behind the paywal». The problem with this is that most people settle for the quantity before the paywall. If they get the summary, the headlines, the conclusions, that often is enough. Good is good enough.*»

Het is zelfs de vraag of gewone moderne journalistiek eigenlijk nog wel voldoende kwalitatief en kritisch is voor wat moderne democratische samenlevingen, met een zekere graad van complexiteit, nodig hebben. Rolf Dobelli publiceerde al in 2010 zijn zeer kritisch pamflet over journalistiek. Het is zopas als boek uitgegeven, met dezelfde inhoud. Journalistiek, aldus Dobelli is irrelevant geworden, de focus ligt te veel op onbenulligheden, en de zaken die ertoe doen worden niet echt behandeld. Een mens functioneert, aldus Dobelli, beter als hij zijn geest niet vergiftigt met al die gepubliceerde en uitgezonden rommel, verkeerde selectie en oppervlakkige analyses.

et diffusées, des mauvaises informations relayées et des analyses superficielles. Steven Pinker a rappelé à cet égard les piètres critères de sélection des informations et du journalisme en général. Ils datent des années 1960 et privilégient la diffusion d'informations sur des événements spectaculaires, négatifs ou qui sortent de la normalité; c'est ainsi que naît ce que Pinker appelle la «progressophobie», à savoir la peur du progrès. Les progrès sont plutôt graduels et relativement linéaires; il est rare qu'ils soient réellement spectaculaires. Compte tenu de l'attention accordée à tout ce qui est négatif et donc aux échecs davantage qu'aux succès, les individus finissent par croire que tout était mieux avant, que l'avenir s'annonce sombre, que nous ne pouvons que faire marche arrière et offrir à nos enfants des perspectives moins réjouissantes que celles que nous avons connues nous-mêmes. Les prévisions apocalyptiques n'ont jamais été aussi nombreuses et fréquentes qu'aujourd'hui.

#### 6) «Vivre-ensemble»

Dès que des questions controversées d'importance sociale émergent et conduisent à une polarisation, les fondements de la société sont en jeu. Dans ce cas, il est capital que les pouvoirs publics fassent des choix de société. Les pouvoirs publics doivent alors jouer pleinement leur rôle en ce qui concerne les règles de base de la communication sociale et les exigences du «vivre-ensemble». Ils doivent veiller au respect des principes d'interaction entre les individus, car ils sont essentiels pour des valeurs telles que le pluralisme, la tolérance et l'ouverture d'esprit, sans lesquels il n'y a pas de société démocratique.

Il s'agit là d'une mission essentielle des pouvoirs publics et d'une préoccupation fondamentale dans notre démocratie moderne. Il va sans dire que les choix en question doivent être faits dans le cadre de la Convention des droits de l'homme. On en trouve une belle illustration dans un arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014 de la Cour européenne des droits de l'homme relatif à l'interdiction de la burka en France et qui énonce ce qui suit:

«153. En outre, certes, comme le souligne la requérante, en interdisant à chacun de revêtir dans l'espace public une tenue destinée à dissimuler son visage, l'État défendeur restreint d'une certaine façon le champ du pluralisme, dans la mesure où l'interdiction fait obstacle à ce que certaines femmes expriment leur personnalité et leurs convictions en portant le voile intégral en public. Il indique cependant de son côté qu'il s'agit pour lui de répondre à une pratique qu'il juge incompatible, dans la société française, avec les modalités de la communication sociale et, plus largement, du «vivre ensemble». Dans cette perspective, l'État défendeur entend protéger une

Steven Pinker herinnerde in dit verband aan de povere selectiecriteria van nieuws en journalistiek in het algemeen. Ze dateren van de 60'er jaren en bevoordelen berichtgeving over abnormale, spectaculaire en negatieve zaken; zo ontstaat wat Pinker noemt «*progressophobia*», de angst voor vooruitgang. Vooruitgang doet zich eerder geleidelijk voor en relatief lineair; zelden is ze echt spectaculair. Met de aandacht gericht op negativiteit en, dus, ook eerder op mislukkingen dan successen, doet men mensen denken dat vroeger alles beter was, dat de toekomst er somber uitziet en dat we alleen nog achteruit kunnen gaan en aan onze kinderen een slechter perspectief kunnen bieden dan we zelf kenden. Er waren zelden zo veel en zo vaak gereproduceerde apocalyptische geluiden als vandaag.

#### 6) «Vivre ensemble», «Samen-leven»

Zodra omstreden zaken van maatschappelijk belang aan de orde zijn en tot polarisering leiden, zijn de fundamentele van de samenleving in het geding. Dan is het van het grootste belang dat overheden maatschappelijke keuzes maken. Overheden moeten dan echt op hun strepen staan in verband met de basisregels van sociale communicatie, en de eisen van «*vivre ensemble*». Overheden moeten de beginselen van interactie tussen individuen beschermen, want die zijn essentieel voor waarden zoals pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid, zonder dewelke er geen democratische samenleving is.

Daar ligt een echte kerntaak voor overheden, en een fundamentele zorg in onze moderne democratie. Uiteraard moeten zulke keuzes gemaakt worden binnen het kader van het Mensenrechtenverdrag. Dat kwam goed aan bod in een arrest van 1 juli 2014 van het Europees Hof voor de rechten van de mens betreffende het zogenaamd «boerkaverbod» in Frankrijk en wel in de volgende bewoordingen:

«§ 153. Furthermore, admittedly, as the applicant painted out, by prohibiting everyone from wearing clothing designed to conceal the face in public places, the respondent State has to a certain extent restricted the reach of pluralism, since the ban prevents certain women from expressing their personality and their beliefs by wearing the full-face veil in public. However, for their part, the Government indicated that it was a question of responding to a practice that the State deemed incompatible, in French society, with the ground rules of social communication and more broadly the requirements of «*living together*». From that perspective, the respondent State



modalité d'interaction entre les individus, essentielle à ses yeux pour l'expression non seulement du pluralisme, mais aussi de la tolérance et de l'esprit d'ouverture, sans lesquels il n'y a pas de société démocratique (paragraphe 128 ci-dessus). Il apparaît ainsi que la question de l'acceptation ou non du port du voile intégral dans l'espace public constitue un choix de société.»

Les exigences du «vivre-ensemble» peuvent donc aussi impliquer certaines restrictions à des droits individuels, de sorte qu'elles prévalent sur l'exercice des libertés fondamentales. La justification de cet état de choses touche le cœur même d'une «société démocratique» et de l'État de droit. Dans son arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme exprime cela dans les termes suivants:

«128. Pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une «société démocratique». Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante (voir, *mutatis mutandis*, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 63, série A n° 44, et *Chassagnou et autres c. France* [GC], n° 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 112, CEDH 1999-III).

Le pluralisme et la démocratie doivent également se fonder sur le dialogue et un esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique (voir, *mutatis mutandis*, *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, § 45, et *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, précité, § 99). Si les «droits et libertés d'autrui» figurent eux-mêmes parmi ceux garantis par la Convention ou ses Protocoles, il faut admettre que la nécessité de les protéger puisse conduire les États à restreindre d'autres droits ou libertés également consacrés par la Convention: c'est précisément cette constante recherche d'un équilibre entre les droits fondamentaux de chacun qui constitue le fondement d'une «société démocratique» (*Chassagnou et autres*, précité, § 113; voir aussi *Leyla Şahin*, précité, § 108).»

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme met en garde contre le risque d'agir en fonction d'un climat émotionnel. Dans un État de droit, il ne saurait être question que l'on soumette les droits de l'homme à des restrictions dans le but de répondre à un diktat

*is seeking to protect a principle of interaction between individuals, which in its view is essential for the expression not only of pluralism, but also of tolerance and broadmindedness without which there is no democratic society (see paragraph 128 above). It can thus be said that the question whether or not it should be permitted to wear the full-face veil in public places constitutes a choice of society.»*

De eisen van «samen-leven», «*le vivre ensemble*», «*the requirements of living together*» kunnen dus beperkingen opleggen aan individuele rechten, waaruit voortvloeit dat ze voorrang hebben op de uitoefening van fundamentele vrijheden. De verantwoording daarvan raakt precies de kern van een «democratische samenleving» en rechtsstaat. Het Europees Hof voor de rechten van de mens drukt dit in het arrest als volgt uit:

«§ 128. *Pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a «democratic society». Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair treatment of people from minorities and avoids any abuse of a dominant position (see, mutatis mutandis, Young, James and Webster v. the United Kingdom, 13 August 1981, § 63, Series A no. 44, and Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 112, ECHR 1999-III).*

*Pluralism and democracy must also be based on dialogue and a spirit of compromise necessarily entailing various concessions on the part of individuals or groups of individuals which are justified in order to maintain and promote the ideals and values of a democratic society (see, mutatis mutandis, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 30 January 1998, § 45, Reports 1998-I, and Refah Partisi (the welfare Party) and Others, cited above, § 99). Where these «rights and freedoms of others» are themselves among those guaranteed by the Convention or the Protocols thereto, it must be accepted that the need to protect them may lead States to restrict other rights or freedoms Likewise set forth in the Convention. It is precisely this constant search for a balance between the fundamental rights of each individual which constitutes the foundation of a «democratic society» (see Chassagnou and Others, cited above, § 113; see also Leyla, Sahin, cited above, § 108).»*

Tenslotte waarschuwt het EHRM ervoor om te veel voort te gaan op emoties. In de rechtsstaat zijn mensenrechten niet onderworpen aan beperkingen om tegemoet te komen aan een dictaat van publieke verontwaardiging: de democratische rechtsstaat moet zijn oordeel altijd



d'indignation publique: l'État de droit démocratique doit toujours fonder son jugement sur des arguments et sur la raison et non sur des émotions. La société doit toujours rester raisonnable dans son jugement:

«Un régime juridique qui restreint les droits fondamentaux selon ce que lui dictent les sentiments populaires – qu'ils soient raisonnés ou non – ne saurait passer pour répondre aux besoins sociaux impérieux reconnus dans une société démocratique, qui doit demeurer raisonnable dans son jugement. Autrement, n'importe quels éléments perturbateurs pourraient faire échec à la liberté d'expression et d'opinion.»

### 7) *Confiance et débat public*

À l'échelle internationale, on observe qu'il y a aujourd'hui dans le monde davantage de citoyens qui vivent dans un régime autocratique plutôt que dans un régime démocratique. Le dernier rapport annuel de *Freedom House* sur l'état de la démocratie dans le monde est intitulé: *Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019*.

Dans les pays démocratiques, les citoyens se disent modérément satisfaits du fonctionnement de leur démocratie. Ainsi, selon l'Eurobaromètre, seuls 50 % des citoyens de l'UE se disent satisfaits de la démocratie, alors que c'est le cas pour 65 % des citoyens en Flandre.

Les citoyens n'expriment pas non plus une confiance excessive dans leurs institutions. Les seuls domaines qui suscitent la confiance de plus de la moitié des Flamands sont l'enseignement, la police et l'administration communale. La confiance dans les autres institutions est plus faible: moins de 25 % de la population se dit confiante en ce qui concerne le gouvernement flamand, la presse ou le Parlement, le gouvernement fédéral et le Parlement ou encore les syndicats et les partis politiques. Concernant de nombreuses autres institutions, pas moins de la moitié des citoyens n'expriment pas d'opinion tranchée. Les chiffres pour la Belgique francophone sont encore plus faibles.

Ces chiffres préoccupants montrent combien il est nécessaire d'agir. Un État de droit démocratique ne peut fonctionner correctement sans une confiance avouée de la part des citoyens.

### 8) *La valeur d'un régime représentatif*

Le «*We, the People*» de la Constitution américaine s'exprime non pas directement, mais via la représentation. Le système de la représentation est la seule manière, pour un État, d'associer une vaste population à sa gouvernance.

doen steunen op argumenten en redelijkheid in plaats van op emoties. De samenleving moet altijd redelijk – *reasonable* – blijven in haar oordeel:

«*a legal system which applies restrictions on human rights in order to satisfy the dictates of public feeling – real or imaginary – cannot be regarded as meeting the pressing social needs recognised in a democratic society, since that society must remain reasonable in its judgement.*»

### 7) *Vertrouwen en publiek debat*

Internationaal wordt een achteruitgang geregistreerd van het aantal burgers in de wereld dat leeft onder democratische regimes, ten voordele van autocratische regimes. Het laatste jaarverslag van *Freedom House* over de stand van zaken van de democratie in de wereld draagt als titel: *Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019*.

In democratische staten is de tevredenheid van burgers over de werking van hun democratie maar matig. Zo spreekt, volgens de Eurobarometer, slechts 50 % van de burgers in de EU zijn tevredenheid over de democratie uit, terwijl 65 % van de burgers in Vlaanderen tevreden is over de democratie.

Burgers spreken eveneens geen overdreven vertrouwen uit in hun instellingen. Slechts in onderwijs, politie en gemeentelijke administratie spreekt meer dan 50 % van de Vlamingen vertrouwen uit. Het vertrouwen in andere instellingen is lager, met minder dan 25 % van de bevolking dat nog vertrouwen uitspreekt in de Vlaamse regering, pers of Parlement, de federale regering en Federaal Parlement, of nog, vakorganisaties en politieke partijen. Over veel instellingen neemt tot de helft van de burgers neemt geen uitgesproken standpunt. De cijfers voor Franstalig België zijn nog lager.

Dit zijn zorgwekkende cijfers, die tot actie nopen. Een democratische rechtsstaat kan niet behoorlijk functioneren zonder uitgesproken vertrouwen van zijn burgers.

### 8) *De waarde van een representatief regime*

Het «*We, the People*» van de *US Constitution* spreekt niet rechtstreeks, doch via representatie. Dat is de enig mogelijke manier om een grotere bevolking toch bij het bestuur te betrekken. Populistische verwachting, eisen,

Avant de pouvoir légiférer, il faut filtrer les attentes, revendications, passions et préjugés populistes: un médiateur est nécessaire pour percevoir les aspirations du peuple et esquisser ensuite une politique qui soit bonne pour l'intérêt général et pour le bien-être de tout un chacun.

Dans une démocratie, les «*checks and balances*» (système d'équilibre des pouvoirs), tels que prévus par la Constitution, sont particulièrement importants. Ainsi, un système représentatif est déjà lui-même une forme de «*checks and balances*», en ce qu'il permet au peuple de se prononcer par le truchement de son droit de vote et aux élus de s'exprimer en toute légitimité.

Parmi l'arsenal d'un système représentatif, on trouve notamment des élections libres récurrentes, le suffrage universel ou encore la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Ces «*checks and balances*» doivent offrir une protection contre les dérives de l'un ou l'autre dans le système d'exercice du pouvoir, apporter une certaine cohérence dans la trop grande profusion d'idées et d'opinions individuelles et veiller au respect du cadre de l'État de droit démocratique.

En d'autres termes, un régime représentatif a beaucoup de sens. C'est le seul système susceptible d'offrir une protection contre le chaos de l'opinion publique de toute une population. Pour qui en douterait encore, il suffit de voir les propos extrémistes et vulgaires qui fleurissent sur les médias dits «sociaux».

Par ailleurs, des normes démocratiques non écrites permettent aussi à la démocratie de mieux fonctionner. Des chercheurs avancent que certaines règles pratiques non écrites ont contribué à préserver les «*checks and balances*» formels américains: d'abord, le concept de tolérance réciproque, ou le principe selon lequel des partis concurrents s'acceptent mutuellement comme rivaux légitimes et, ensuite, une certaine retenue («*forbearance*»), ou l'idée que les responsables politiques doivent faire preuve de retenue dans l'exercice de leurs prérogatives.

Des dirigeants rivaux doivent se considérer mutuellement comme des concurrents légitimes et doivent résister à la tentation d'abuser de leur contrôle temporaire sur les institutions pour maximiser un avantage partisan. Ces règles pratiques en matière de tolérance et de retenue sont en quelque sorte les «rails de sécurité d'une démocratie libérale».

Au cours des dernières années, nous avons peu à peu perdu de vue la sagesse de ces règles non écrites et leur importance vitale pour l'exercice d'une saine démocratie. Des dirigeants politiques se sont de plus en plus efforcés

passies en vooroordelen moeten gefilterd worden vooraleer je wetgeving kan maken: er is een mediator nodig die de verlangens van het volk toch goed kan capteren om dan beleid uit te tekenen dat goed is voor het algemeen belang en het welzijn van eenieder.

In een democratie zijn de zgn. «*checks and balances*», zoals die grondwettelijk zijn uitgewerkt van bijzonder belang. Zo is, onder meer een representatief regime zelf, al een vorm van «*checks and balances*», omdat het volk zich uitspreekt via het stemrecht, en het woord dan legitiem wordt gevoerd door de verkozenen.

Zaken als recurrente vrije verkiezingen, algemeen stemrecht, of nog, de scheiding van wetgevend, uitvoerende en rechterlijke macht behoren tot dat arsenaal. Die «*checks and balances*» moeten beschermen tegen deviatie van de ene of de andere in het systeem van machtsuitoefening, en ook een zekere stroomlijn brengen in de te grote veelheid aan gedachten en opinies van eenieder, en het rechtsstatelijk democratisch kader bewaken.

Met andere woorden: een representatief regime heeft zeer veel zin. Het is de enige vorm die beschermt tegen de chaos van de zogenaamde publieke opinie van een gehele bevolking. Wie daar nog aan zou twijfelen, kan zich vergewissen van de extreme en vulgaire uitlatingen op de zogenaamde sociale media.

Daarnaast doen ook ongeschreven democratische normen de democratie beter functioneren. Onderzoekers voeren aan dat er zo ongeschreven vuistregels zijn die de formele Amerikaanse «*checks and balances*» mee hebben gevrijwaard: vooreerst het concept van wederzijdse tolerantie, of het begrip dat concurrerende partijen elkaar accepteren als legitieme rivalen, en, vervolgens, een zekere terughoudendheid («*forbearance*»), of het idee dat politici terughoudend moeten zijn in en met de uitoefening van hun prerogatieven.

Rivaliserende leiders dienen elkaar als legitieme tegenstrevers te zien en ze moeten aan de verleiding weerstaan om hun tijdelijke controle over instellingen te misbruiken om een partijdig voordeel te maximaliseren. Die vuistregels inzake tolerantie en terughoudendheid zijn «de vangrails van een liberale democratie».

Gaandeweg zijn we in de voorbije jaren de wijsheid van die vuistregels, en hun vitaal belang voor een gezonde democratie uit het oog verloren. Politieke leiders ondernamen steeds meer pogingen om het extreme uit

de profiter à l'extrême de leurs compétences temporaires et ont commencé à respecter de moins en moins la légitimité de leurs adversaires politiques. Le discours politique contemporain – tant au niveau international que sur le plan national – en dit long à cet égard.

Un phénomène bien connu en Belgique est celui de la «pilarisation», dans le cadre de laquelle les partis sont devenus des composantes largement subsidiées et prestataires de services pour le pilier qui partage la même idéologie, et qui se sont également vus conférer l'exécution de missions publiques en sous-traitance.

Une deuxième manifestation de l'érosion des règles pratiques non écrites en Belgique est ce qu'on appelle la partitocratie, où tout est évalué à travers le prisme de l'intérêt du parti, au détriment de l'intérêt général. Ce phénomène génère à son tour une certaine forme de corporatisme, en vertu de laquelle les intérêts particuliers pèsent plus lourd que l'intérêt général, celui-ci finissant même par être remplacé par l'addition de toute une série d'intérêts privés ou particuliers apparentés et privilégiés.

Outre la démocratie politique, la Belgique dispose encore d'une démocratie de la deuxième chance, représentée par la concertation sociale, fort ancrée dans notre pays et incarnée principalement par des organisations d'employeurs et de travailleurs établies, celles-ci étant par ailleurs affiliées aux piliers précités. Il s'agit là d'une forme assez unique de participation citoyenne, qui a, peut-être, repris à son compte les inconvénients de la démocratie représentative politique analysés plus haut. Ces éléments conduisent à la polarisation dans la mesure où les partis deviennent des rivaux dans la course aux avantages décrite précédemment et où les adversaires sont dépeints comme des ennemis qui ne méritent plus aucun respect. Une polarisation extrême est mortelle pour une démocratie libérale. Voilà autant de facteurs qui nous ont amenés à franchir allègrement les «rails de sécurité de la démocratie».

Mais, comme l'intervenant l'a suggéré au début de son exposé, ces facteurs se situent non pas du côté de l'*input*, mais du côté de l'*output* du processus démocratique; ils concernent les habitudes et les attitudes des professionnels actifs au sein de ce processus.

### 9) Perspectives, connaissances, recherche de sens

Ce qu'il manque dans la société, c'est un récit mobilisateur. Les grandes idéologies ont mué et elles ne rassemblent visiblement plus. Une des missions des responsables politiques, et même un élément essentiel de leur mandat, est de reconstituer, communiquer et faire

hun tijdelijke bevoegdheden te halen, en respecteerden steeds minder de legitimiteit van hun tegenstrevers. Het hedendaags politiek discours spreekt in dit verband – internationaal, maar ook nationaal – boekdelen.

In België zijn deze fenomenen goed gekend door elementen zoals verzuiling, waarbij partijen uitdeinden tot goed gesubsidieerde dienstverlenende elementen van de bevriende zuil, die ook ruim bedacht werden met de uitvoering van overheidstaken in onderaanneming.

Een tweede verschijningsvorm, in België, van de erosie van de ongeschreven vuistregels is de zogenaamde partitocratie, waarin alles door de bril van het partijbelang wordt geëvalueerd, ten nadele van het algemeen belang. Een afgeleide daarvan is een zekere mate van corporatisme, waarbij particuliere belangen zwaarder gaan doorwegen dan het algemeen belang, of het algemeen belang gesubstitueerd wordt door een optelling van een selectie van verbonden en geprivilegiëerde particuliere of bijzondere belangen.

België heeft, naast de politieke democratie, nog een tweede kans-democratie, in de vorm van het fors verankerde sociaal overleg, met hoofdzakelijk gevestigde werkgevers- en werknemersorganisaties – waarbij deze laatste geaffilieerd zijn aan de hierboven genoemde zuilen. Dit is een redelijk unieke vorm van burgerparticipatie, die, mogelijk, de geanalyseerde nadelen van de politieke representatieve democratie wel heeft overgenomen. Deze elementen leiden tot polarisatie, omdat partijen rivalen worden in de zonet beschreven voordelenwedloop, en tegenstrevers als vijanden worden gebrandmerkt waarvoor men geen respect meer opbrengt. Extreme polarisatie is dodelijk voor een liberale democratie. Dit zijn factoren die ons ver buiten «de vangrails van de democratie» hebben gebracht.

Maar, zoals bij aanvang gesuggereerd, ze gaan niet over de *input*-zijde, maar over de *output*-zijde, over gewoonten en attitude van de professionals IN het democratisch proces.

### 9) Perspectief, kennis, zingeving

Het ontbreekt in de samenleving aan een wervend verhaal. De grote ideologieën vervelden, en verbinden blijkbaar niet meer. Het is de taak van de politici, een essentieel onderdeel van hun mandaat, om dat verhaal samen te stellen, te communiceren, te doen leven. Nu er

vivre ce récit. Dès lors qu'il n'y a plus aujourd'hui de majorités, mais une addition de minorités, il appartient aussi aux responsables politiques de constituer ce récit en vue du long terme.

Le succès électoral obtenu hier ou espéré demain le mine. Les partis ne sont-ils pas trop fréquemment obnubilés par les élections, ne considérant le mandat actuel que comme un tremplin vers sa reconduction?

Les médias sociaux ne font que contribuer à ce phénomène, du fait notamment que les partis politiques (qui bénéficient d'un généreux financement public) investissent massivement dans la communication sur ces plateformes, entretenant ainsi – et semblant légitimer – la spirale infernale qui est pourtant néfaste pour un débat public digne de ce nom.

Différents indices montrent qu'un gros défaut des États providences est qu'ils incitent les citoyens à une certaine passivité: on a «droit» à diverses prestations, et on tend à les considérer comme des automatismes. On se sent moins impliqué, le concept de «*quid-pro-quo*» et les idées nobles sur la solidarité sont relégués à l'arrière-plan. Plus l'État providence offre des prestations, plus les citoyens semblent se désengager.

L'État providence semble avoir rendu caducs tant ce qu'aux Pays-Bas on appelle l'éthique protestante – s'élever dans la société en travaillant dur, en épargnant et en faisant carrière – que l'éthique associée aux conceptions socialistes de la société, concrétisées par la solidarité collective.

Les autorités publiques, les responsables ou les partis politiques ne dégagent plus une perspective d'un avenir meilleur; ils semblent embourbés dans le quotidien et dépassés par les exigences techniques et la complexité de la gestion; ils ne rassemblent plus – et pourtant, nous vivons dans une zone prospère de la planète et n'avons connu, ces dernières décennies, que la paix et le progrès. Telle est la question essentielle du processus démocratique. Répétons-le: il s'agit non pas de l'*input* mais de l'*output*.

Ce qui nous manque, c'est un message comme celui du président John Kennedy en 1962: «nous enverrons quelqu'un sur la Lune», qui suggérait l'espace en tant que nouvelle frontière et en appelait à l'esprit pionnier des Américains. Dans le contexte de la Guerre froide, il émaillait son discours d'un sens de l'urgence et du destin, et soulignait la liberté dont jouissaient les Américains de

geen meerderheden meer zijn, maar optelsommen van minderheden, is het ook hun taak om dergelijk verhaal samen te stellen met het oog op de lange termijn.

Electoraal gewin van gisteren of electoraal gespin voor morgen ondermijnt het. Zijn partijen niet te zeer in een continue electorale modus, die het verworven mandaat herleidt tot een faciliteit voor de verzekering van een volgend mandaat?

Sociale media dragen hier enkel toe bij, ook al omdat politieke partijen (met hun rijkelijke publieke financiering) massaal investeren in communicatie op sociale media, en de infernale spiraal die zo nadelig is voor een volwaardig publiek debat hier mee voeden en daardoor ook lijken te legitimeren.

Er is veel evidentie dat verzorgingsstaten als groot nadeel hebben dat ze een zekere passiviteit bij burgers inspireren; men heeft «recht» op veel voorzieningen, en dat wekt de indruk dat het gaat om automatismen. Betrokkenheid wordt afgebouwd, het «*quid-pro-quo*»-idee of de nobele gedachten over solidariteit verdwijnt op de achtergrond. Hoe meer voorzieningen de verzorgingsstaat aanbiedt, hoe meer burgers lijken af te haken.

Zowel wat men in Nederland de zogenaamde protestantse ethiek noemt – zichzelf maatschappelijk verbeteren door hard werken, sparen en carrière maken – alsook die welke was verbonden met de socialistische maatschappijbeschouwing, geconcretiseerd in collectieve solidariteit. Beide grondhoudingen zijn door de verzorgingsstaat min of meer overbodig geworden.

Overheden, politici of partijen stralen niet langer een positief toekomstperspectief uit, ze lijken te worstelen met het heden, lijken overweldigd door de technische eisen en complexiteit van bestuur en werven of verbinden niet meer – terwijl we in een welvarend gebied van de wereld leven en al decennialang vrede kennen en vooruitgang. Dat is de kern van het vraagstuk van het democratisch proces. Nogmaals: het betreft niet de *input*, het gaat over de *output*.

We missen een «*man on the moon*»-verhaal, zoals president John Kennedy dat in 1962 in de USA lanceerde. Zijn oproep suggereerde de ruimte als nieuwe grens, en appelleerde aan de Amerikaanse pioniersgeest; tegen de achtergrond van de zgn. Koude Oorlog voedde hij zijn toespraak met een gevoel van urgentie en bestemming, en hij beklemtoonde de vrijheid die Amerikanen genoten



choisir leur destin sans qu'il leur soit dicté par d'autres ni par les événements.

Ce discours présentait toutes les caractéristiques d'un appel axé vers l'avenir; c'est ce qui nous fait un cruel défaut aujourd'hui, et la bonne gestion démocratique en pâtit. Kennedy ne s'est pas laissé arrêter par les questions du financement et de la plus-value à long terme de sa proposition, et en juillet 1969, Neil Armstrong et Buzz Aldrin, avec la mission Apollo 11, marchaient sur la Lune.

Kennedy tablait sur des valeurs telles que la fierté, la science, la connaissance, le progrès, la technologie et l'excellence:

*«There is no strife, no prejudice, no national conflict in outer space as yet. Its hazards are hostile to us all. Its conquest deserves the best of all mankind, and its opportunity for peaceful cooperation may never come again. (...) We choose to go to the Moon... We choose to go to the Moon in this decade and do the other things, not because they are easy, but because they are hard; because that goal will serve to organize and measure the best of our energies and skills, because that challenge is one that we are willing to accept, one we are unwilling to postpone, and one we intend to win, and the others, too.»*

À une époque de connaissances très développées, au moment où nous sommes confrontés à des déboires tels l'utilisation du modèle commercial des algorithmes pour la communication globale via les médias sociaux, nous devons oser remettre la connaissance à l'honneur, baser la politique et la lutte contre les dérives sur la science et l'évidence. L'importance de la connaissance est sous-estimée voire dénigrée; l'utilisation abusive des algorithmes a eu des conséquences désastreuses pour la démocratie, la citoyenneté active et l'État de droit.

Ceux qui ont à cœur la chose publique doivent aussi se fonder sur l'expertise et la connaissance.

Nous devons à nouveau donner un sens à notre avenir, servir le bien commun, comme y ont appelé tant Jean Tirole, lauréat du prix Nobel, qu'Aaron Hurst. Une part non négligeable des dommages causés à la démocratie par l'influence néfaste du modèle commercial des médias sociaux est due au fait que les démocraties modernes sont confrontées à un vide.

om hun bestemming te kiezen in plaats van ze te laten opdringen door omstandigheden of derden.

De *speech* heeft alle kenmerken van een toekomstgericht wervend appel dat we vandaag node missen, en zonder hetwelk een goed democratisch bewind ook teloor gaat. Hij overschaduwde de vragen over de kosten en de uiteindelijke meerwaarde van zijn voorstel, en in juli 1969 zetten Neil Armstrong en Buzz Aldrin, met de Apollo 11-missie, voet op de maan.

Kennedy kapitaliseerde op waarden zoals fierheid, wetenschap, kennis, vooruitgang, technologie, excellentie:

*«There is no strife, no prejudice, no national conflict in outer space as yet. Its hazards are hostile to us all. Its conquest deserves the best of all mankind, and its opportunity for peaceful cooperation may never come again. (...) We choose to go to the Moon... We choose to go to the Moon in this decade and do the other things, not because they are easy, but because they are hard; because that goal will serve to organize and measure the best of our energies and skills, because that challenge is one that we are willing to accept, one we are unwilling to postpone, and one we intend to win, and the others, too.»*

Op een ogenblik van grote kennis, net nu we geconfronteerd worden met een schaduwzijde, zoals de toepassing van het marketingmodel van algoritmen op globale communicaties via de sociale media, moeten we de moed hebben om het belang van kennis te restaureren, om wetenschap en evidentie ten grondslag te leggen aan beleid, maar ook aan de strijd tegen misbruiken. De waarde van kennis wordt onderschat, en soms gedénigréerd, het algoritme-misbruik en de desastreuze gevolgen ervan voor democratie, actief burgerschap en rechtsstaat zijn dramatisch.

Ook in de behartiging van de publieke zaak, kunnen we niet zonder de re-evaluatie van grondslag van expertise en kennis.

We moeten opnieuw zin geven aan onze toekomst, «de behartiging heruitvinden van *«the common good»*». Zowel Nobelprijswinnaar Jean Tirole als Aaron Hurst riepen er al toe op. Een niet zo onbelangrijk deel van de schade die we lijden ingevolge de beschreven negatieve invloed van het sociale media-marketingmodel op de democratie, is maar mogelijk omdat in de moderne democratieën een vacuüm heerst dat hen ondermijnt.

Nous pouvons et devons combler ce vide, avec des citoyens et de véritables dirigeants politiques qui élaborent à nouveau une vision à long terme et font preuve de dynamisme et de *leadership*.

Cette nécessité d'une perspective, d'un objectif, d'une vision vient encore d'être décrite – à notre époque qui se caractérise par un environnement «VUCA» (*volatile, uncertain, complex and ambiguous*). C'est une des meilleures façons de pallier les effets néfastes de l'utilisation d'un modèle de marketing dans la chose publique, mais non la seule. Les plateformes technologiques, qui ont trop longtemps fait comme si de rien n'était, portent aussi une énorme responsabilité et il faudrait sans doute aussi s'en prendre à elles. Enfin, les femmes et les hommes politiques doivent avoir l'intelligence et le courage de se reprendre et de s'investir pour le futur des prochaines générations. Telle est leur vraie responsabilité.

Dans cette partie la plus prospère du globe, nous partageons la responsabilité de mieux faire. Il ne faut plus laisser aller les choses. La responsabilité, le dynamisme et la perspective peuvent enrayer la spirale infernale dans laquelle nous risquons d'être emportés.

## 10) Bonne gouvernance

### a) Introduction

Trente indices de pays apparaissent sur le site web d'Itinera; ils fournissent une idée assez objective des performances de ces pays. La Belgique est assez moyenne. Elle n'apparaît nulle part dans le peloton de tête, et ses résultats sont clairement inférieurs à son potentiel. Nous sommes à la traîne de pays comparables.

Aucune raison valable n'explique pourquoi les Pays-Bas, la Suisse et le Danemark se classent quatrième, cinquième et sixième de l'*IMD-Competitiveness Index* (indice de l'«*International Institute for Management Development*») alors que la Belgique n'occupe que le vingt-sixième rang; de plus, nous avons systématiquement perdu du terrain ces dernières années.

Le VOKA (*Vlaamse Ondernemers Kamers Alliantie*) publie un «indice coût-bénéfice» (*value-for-money-index*), qui met en rapport le coût des services publics et leurs réalisations. Des vingt-six pays étudiés, la Belgique ne se classe que dix-huitième. Le podium est occupé par l'Irlande, la Suisse et les Pays-Bas. Ces nations ont elles aussi des services publics assez étoffés qui offrent

Dat vacuüm kunnen en moeten we aanpakken, met burgers en échte politieke leiders die opnieuw een perspectief op lange termijn uitwerken, daadkracht tonen en leiderschap.

Zopas nog werd deze behoefte aan perspectief, doelstelling en vooruitzicht – in deze zogenaamde «VUCA»-tijden – «*volatile, uncertain, complex and ambiguous*» – beschreven, en werd er perspectief tegenover gesteld. Dat is één van de beste manieren om de kwalijke gevolgen van de aanwending van een marketingmodel op de publieke zaak te keren. Niet de enige. Ook de technologieplatformen dragen een gigantische verantwoordelijkheid, ze keken te lang de andere kant op; wellicht moeten ze ook aangepakt worden. Politici, tenslotte, moeten het inzicht en de moed hebben om te herpakken en zich in te zetten voor de toekomst van de volgende generaties. Dat is hun échte verantwoordelijkheid.

In deze meest welvarende contreien van de wereld hebben we de gedeelde verantwoordelijkheid om dit beter aan te pakken. We kunnen dit niet langer op zijn beloop laten. Verantwoordelijkheid, daadkracht en perspectief kunnen de infernale spiraal waarin we dreigen terecht te komen; overstijgen.

## 10) Goed bestuur

### a) Inleiding

Itinera heeft dertig internationale landenindexen op zijn website geplaatst: samen geven die een redelijk objectief beeld van de prestaties van landen. Het beeld van België toont vooral middelmaat. België is nergens top, en presteert duidelijk onder zijn potentieel. We hinken fors achterop bij vergelijkbare landen.

Er zijn geen goede redenen waarom landen zoals Nederland, Zwitserland en Denemarken in de *IMD-Competitiveness Index* op plaatsen 4, 5 en 6 staan, en België pas op plaats 26; we gingen daarenboven systematisch achteruit over de laatste jaren.

VOKA publiceert een «*Value-for-money-index*», die de kost van een overheid vergelijkt met haar prestaties. België behaalt maar een 18<sup>e</sup> plaats op 26 onderzochte landen. Ierland, Zwitserland en Nederland zijn de toppers. Ook zij hebben relatief zware overheden die veel aanbieden aan hun burgers, maar aan significant lagere kost. België scoort in de top-5 qua kosten, maar bengelt

beaucoup à la population, mais à un coût significativement moindre. La Belgique figure parmi les cinq pays aux coûts les plus élevés, mais aussi dans les six derniers sous l'angle des prestations. Et à cet égard également, notre position se détériore.

Les pays comparables qui obtiennent de meilleurs scores ne disposent pas d'un remède miracle. C'est leur bonne gouvernance qui les distingue de la Belgique.

#### b) Des niveaux de pouvoir bien organisés

Une bonne gouvernance implique des niveaux de pouvoir bien organisés. Chacun d'eux doit disposer d'un ensemble précis de compétences, réparties en domaines compacts à part entière, afin de pouvoir atteindre les objectifs.

Le principe de base énonçant qu'il y a une responsabilité commune à assumer pour pouvoir atteindre systématiquement le meilleur résultat dans l'intérêt général – une sorte de loyauté fédérale, «*Bundestreue*» – doit guider l'action de chaque niveau de compétence. Un organe particulièrement solide est nécessaire pour pouvoir organiser la concertation entre les niveaux de compétence et résoudre ainsi rapidement les problèmes de coordination et de collaboration.

Le cadre constitutionnel tel qu'il se présente au terme des différentes réformes de l'État ne règle aucun des problèmes précités. Il faut y remédier d'urgence.

#### c) Importance de fixer des objectifs clairs

Une bonne gouvernance s'appuie sur la capacité à définir des objectifs clairs, qui soient mis adéquatement en corrélation avec d'autres objectifs sociétaux importants, puis à élaborer à cet effet un plan ciblé fixant les moyens nécessaires et le calendrier. Cela nécessite aussi de se concentrer sur des tâches essentielles, qui doivent toujours être accomplies de manière prioritaire et optimale.

Cette phase doit reposer, d'une part, sur la connaissance afin que la politique soit dûment étayée, et, d'autre part, sur la légitimité afin que la politique bénéficie de l'adhésion et du soutien des citoyens. Il s'agit fondamentalement de la phase politique de la bonne gouvernance, c'est-à-dire de l'ensemble des décisions politiques à prendre comme base d'une bonne gouvernance.

On notera au passage que l'accent mis par la commission du Sénat sur la participation citoyenne relève

bij de laatste 6 inzake prestaties. En ook hier zakken we naar beneden.

Vergelijkbare landen die systematisch beter scores beschikken niet over wondermiddelen. Wat hen onderscheidt van België is goed bestuur.

#### b) Goed georganiseerde beleidsniveaus

Goed bestuur veronderstelt goed georganiseerde beleidsniveaus. Elk bestuursniveau dient over een helder bevoegdheidspakket te beschikken, met compacte en volwaardige domeinen, zodat doelstellingen kunnen bereikt worden.

Een basisbeginsel over de gezamenlijke verantwoordelijkheid om altijd het beste resultaat te bereiken voor het algemeen belang – een vorm van «*Bundestreue*» – is nodig als richtinggevend beginsel voor het handelen van elk bevoegdheidsniveau. Een bijzonder sterk orgaan is nodig voor overleg tussen bevoegdheidsniveaus voor de prompte oplossing van problemen van coördinatie en samenwerking.

Op elk van deze punten faalt de constitutionele regeling na de diverse staatsvormingen totaal. Hier is dringend bijsturing nodig.

#### c) Focus op heldere doelstellingen

Goed bestuur rust op de vaardigheid om heldere doelstellingen te definiëren, in een correcte relatie tot andere maatschappelijk belangrijke doelstellingen, en daar vervolgens een projectmatig plan voor uit te werken waarbij de noodzakelijke middelen en de tijdslijn worden bepaald. Dit heeft eveneens te maken met de behoefte aan een focus op kerntaken, waarvan de ambitie moet zijn om die altijd voorrang te geven en excellent te vervullen.

Deze fase moet rusten op kennis enerzijds, zodat beleid *evidence-based* is, en op legitimiteit anderzijds, zodat beleid aanvaard wordt en door burgers gedragen wordt. In essentie is dat de politieke fase van goed bestuur, of het geheel van politieke beslissingen die dienen te worden genomen als basis van goed bestuur.

Terloops weze opgemerkt dat de focus van uw commissie op zogenaamde burgerparticipatie blijkbaar doelt op het

manifestement de l'aspect «légitimité». La participation citoyenne est peut-être une partie de la solution, mais n'est pas la panacée.

d) Mettre fin à la funeste participation

La bonne gouvernance repose en outre sur la mise en œuvre de politiques sans politisation, par des fonctionnaires professionnels et neutres, en vue d'atteindre les objectifs d'une manière éthique et dans un cadre d'intérêt général. Cela nécessite la mise en œuvre des politiques par une «fonction publique» bien formée et organisée, qui travaille dans la transparence et qui rend des comptes.

Il arrive trop souvent que les gouvernements travaillent à l'écart de la société et des experts. Il faut mettre un terme à la mauvaise habitude qui consiste à ne pas travailler avec l'administration et à s'isoler dans des cabinets.

La préparation et le suivi des politiques sont assurés essentiellement par les administrations; elles présentent l'avantage de pouvoir travailler dans une optique de continuité indépendamment des échéances électorales et de disposer de l'expertise nécessaire dans les domaines politiques sur la base de leur savoir-faire, de leur formation et de leur expérience.

Ce sont donc les seuls critères de recrutement valables, ce qui veut dire que les nominations dites politiques sont proscrites à tous les niveaux et qu'un institut comme Selor est superflu.

e) Évaluer les politiques mises en œuvre

Une bonne gouvernance implique des évaluations régulières et des ajustements si nécessaire. Cela suppose aussi le respect des délais et des stades à atteindre dans la mise en œuvre du plan.

L'évaluation de la politique menée est effectuée de manière régulière ou continue à la lumière des objectifs et des accords en termes de moyens, de calendrier et de points d'évaluation atteints.

f) Instaurer rapidement une autre culture politique et reconnaître le rôle de la connaissance

La culture politique belge n'est pas intrinsèquement propice à une bonne gouvernance. On peut faire remarquer, sans entrer dans les détails, que nous ne sommes pas toujours très précis dans la définition des objectifs

légitimitéselement. Burgerparticipatie is, misschien, een onderdeel van de oplossing, maar niet de panacee.

d) Stop slechte participatie

Verder rust goed bestuur op beleidsuitvoering zonder politisering, door professionele en neutrale ambtenaren met het oog op de realisatie van de doelstellingen, op ethische wijze, en in een kader van algemeen belang. Dat vergt beleidsuitvoering door een goed opgeleide en goed georganiseerde «civil service» die transparant werkt en verantwoording aflegt.

Te vaak handelen regeringen in een grote mate van isolement van de samenleving en van expertise. De kwalijke gewoonte om niet met de administratie te werken, doch zich daarvan te isoleren in zogenaamde kabinetten, dient beëindigd.

Beleidsvoorbereiding en -opvolging geschiedt essentieel door de administraties; zij hebben het voordeel van een continuïteit over electorale limieten heen, en van expertise in de beleidsdomeinen op grond van hun bekwaamheid, opleiding en ervaring.

Dat zijn dan ook de enige aanwervingscriteria, wat het verbod inhoudt van zgn. politieke benoemingen op gelijk welk niveau, en de overbodigheid van een instituut zoals Selor.

e) Maak beleidsevaluaties

Goed bestuur evalueert regelmatig en stuurt bij waar nodig. Het respecteert tijdslijnen en te behalen stappen in de uitvoering van het plan.

Evaluatie van het gevoerd beleid geschiedt regelmatig of voortdurend vanuit de doelstellingen en de afspraken inzake middelen, tijdslijn, en bereikte evaluatiepunten.

f) Voer prompt een andere beleidscultuur in en erken de rol van kennis

De Belgische politieke cultuur is uit zichzelf niet bevorderlijk voor goed bestuur. Zonder dat daar hier diep op kan worden ingegaan, kan worden opgemaakt dat we niet altijd helder zijn in de omschrijving van beleidsdoelstellingen



politiques ou de leur lien avec d'autres objectifs – éventuellement contradictoires ou complémentaires – ni dans l'élaboration de plans axés sur la réalisation de ces objectifs.

Trop souvent, on agit dans le cadre du cycle électoral: les échéances sont trop courtes, les objectifs sont trop partiels (même s'ils sont visibles ou spectaculaires) et les connaissances disponibles sont trop lacunaires.

À l'heure où l'on évoque l'idée d'un gouvernement d'experts, il est peut-être utile de souligner l'importance de l'expertise comme base du processus décisionnel politique. Les responsables politiques sont élus et mandatés pour prendre des décisions politiques, mais ils doivent le faire sur la base des meilleures connaissances disponibles, qui sont présentes massivement dans les universités, les centres de recherche, diverses institutions comme une Banque nationale ou un Bureau du Plan ou encore au sein de groupes de réflexion.

Il est préférable d'avoir un gouvernement qui prend des décisions sur la base de l'expertise disponible plutôt qu'un gouvernement composé d'experts. Cela permet de mettre en œuvre une politique plus efficace et aussi de mieux la légitimer.

#### g) Instaurer un dialogue rationnel entre le gouvernement et le Parlement

Une évaluation régulière du plan présenté doit être menée dans le cadre d'un dialogue de haut niveau entre le Parlement et le gouvernement; l'évaluation doit s'appuyer sur les connaissances et l'expertise et être réalisée au moyen de points d'évaluation prédéterminés. La majorité et l'opposition ont un rôle à part entière à jouer dans ce domaine: quiconque est dans l'opposition aujourd'hui peut siéger demain dans la majorité, et inversement.

Il arrive trop souvent que les gouvernements travaillent à l'écart de la société et des experts. Il faut mettre un terme à la mauvaise habitude qui consiste à ne pas travailler avec l'administration et à s'isoler dans des cabinets.

#### h) Réglementation claire. Sécurité juridique

Une bonne gouvernance nécessite un cadre juridique et réglementaire clair et stable qui permette de prendre des décisions de gestion de manière valide et de les pérenniser.

À l'heure actuelle, il y a trop de décisions des pouvoirs publics qui sont attaquées en justice – parce que nous avons perdu de vue l'équilibre entre la sécurité juridique et la protection juridique – dont certaines sont de surcroît

of hun relatie met andere – mogelijk strijdende of versterkende – doelstellingen, en al evenmin in projectmatige plannen.

Te vaak wordt gehandeld in de electorale cyclus, dat is op te korte termijn, naar te partiële (weliswaar zichtbare of spectaculaire) doelstellingen, en op basis van te weinig kennis.

Nu er soms gesproken wordt van een experten-regering, is het misschien goed om te wijzen op het belang van expertise als grondslag van de politieke besluitvorming. Politici zijn verkozen en gemandateerd om de politieke beslissingen te treffen, maar ze horen dat te doen op basis van de best beschikbare kennis – die we massaal hebben bij universiteiten, in onderzoekscentra of diverse instellingen, zoals een Nationale Bank of Planbureau, of nog, *thinktanks*.

Beter dan een regering, samengesteld uit experten, is een regering die besluiten neemt op basis van expertise. Dit leidt tot beter beleid, en legitimeert beleid ook beter.

#### g) Een volwassen dialoog regering-Parlement

Regelmatige evaluatie dient te geschieden in een gedragen hoogstaande dialoog tussen Parlement en regering, waar het voorgelegd plan wordt geëvalueerd op basis van kennis en expertise, en wordt geëvalueerd op basis van vooraf vastgelegde evaluatiepunten. Meerderheid en oppositie hebben daarbij een volwaardige rol: wie vandaag tot de oppositie behoort, kan morgen deel uitmaken van de meerderheid, en omgekeerd.

Te vaak handelen regeringen in een grote mate van isolement van de samenleving en van expertise. De kwalijke gewoonte om niet met de administratie te werken, doch zich daarvan te isoleren in zgn. kabinetten, dient beëindigd.

#### h) Duidelijke regelgeving. Rechtszekerheid

Goed bestuur veronderstelt een helder en stabiel wettelijk en reglementair kader dat toelaat om de bestuursbeslissingen geldig te nemen en ze in stand te laten.

Vandaag worden te veel overheidsbeslissingen in rechte aangevochten – omdat we het evenwicht tussen rechtszekerheid en rechtsbescherming uit het oog verloren zijn – en worden daarenboven te veel overheidsbeslissingen

suspendues ou annulées. Cela signifie que nos pouvoirs publics ne sont plus dans la possibilité de prendre des décisions valides. Cela nécessite une simplification considérable du droit matériel et du droit administratif sous-jacents.

La sécurité juridique doit être rétablie en tant que valeur de l'État de droit, même si la protection juridique reste importante.

#### i) Une gouvernance s'impose!

Avant de parler de bonne gouvernance, il faudrait d'abord avoir une gouvernance. Depuis la démission du gouvernement Michel, plus de 430 jours se sont écoulés sans gouvernement fédéral effectif de plein exercice. Après les élections du 13 juin 2010, il a fallu 541 jours pour former un gouvernement fédéral. Nous avons donc été privés d'un gouvernement fédéral effectif de plein exercice pendant près de 30 % du temps au cours des dix dernières années.

Cela signifie qu'au lendemain des élections, le monde politique tourne durablement le dos aux électeurs. Il est curieux de parler d'initiatives citoyennes alors qu'on est incapable de faire fonctionner la base électorale ordinaire de l'action gouvernementale, notamment de franchir, dans un délai raisonnable, les étapes successives liées à la dissolution des Chambres, aux élections et à la formation du gouvernement. Cela est dû à un manque d'ambition pour bien gouverner.

Les responsables politiques ont le devoir élémentaire de réactiver ce cycle au plus vite. Il est au cœur de notre démocratie et de ce cycle dépend la légitimité du processus politique. Sans ce socle, il est vain de vouloir modifier d'autres aspects du processus démocratique.

#### **D. Échange de vues**

M. Courard rappelle que de nombreux représentants politiques sont convaincus que le système actuel ne fonctionne plus et qu'il est nécessaire de l'amender. Cependant, il en appelle à la prudence face aux «solutions miracles». Ainsi, dans le système suisse, présenté comme un modèle idéal, on atteint un taux de participation louable de 65 % aux élections, alors que l'obligation de vote n'y existe pas.

Toutefois, souligne l'intervenant, il faut en déduire que 35 % des citoyens helvétiques ne votent pas. Or

geschorst of vernietigd. Dit wil zeggen dat onze overheden nog moeilijk in staat zijn om geldige besluiten te nemen. Dit vergt een aanzienlijke vereenvoudiging van het onderliggend materieel recht en van het bestuursrecht.

Een herstel van rechtszekerheid als waarde in de rechtsstaat is nodig, ook al blijft rechtsbescherming belangrijk.

#### i) Besturen moet!

Goed bestuur vooronderstelt dat er bestuurd wordt. Sedert het ontslag van de regering-Michel zijn meer dan 430 dagen verlopen zonder effectieve federale regering met volheid van bevoegdheid. Na de verkiezing van 13 juni 2010 duurde het 541 dagen eer een federale regering werd gevormd. Samen zijn we dus in de jongste tien jaar gedurende bijna 30 % van de tijd zonder effectieve federale regering geweest met volheid van bevoegdheid.

Dit betekent dat de politieke wereld, vlak na verkiezingen, langdurig de rug keert naar de kiezers. Het is eigenaardig om van burgerinitiatieven te spreken, wanneer men niet in staat is om de gewone electorale basis van regeringsactie te doen werken, met name de tijdslijn van ontbinding van de Kamers, verkiezingen en regeringsvorming te doen slagen binnen redelijke termijn. Dit heeft te maken met een gebrekkig ambitieniveau om goed te besturen.

Het is een elementaire plicht van politici om deze cyclus dringend te reanimeren. Ze is de basis van de kern-democratie, die de legitimiteit van het politiek proces maakt of kraakt. Zonder die basis is sleutelen aan andere aspecten van het democratisch proces betekenisloos.

#### **D. Gedachtewisseling**

De heer Courard herinnert eraan dat heel wat politici ervan overtuigd zijn dat het huidige systeem niet meer werkt en dat het moet worden bijgestuurd. Hij roept evenwel op tot voorzichtigheid ten aanzien van «mirakeloplossingen». Het Zwitserse systeem, dat wordt voorgesteld als een ideaal model, behaalt bijvoorbeeld een lovenswaardige opkomst van 65 % bij de verkiezingen, ook al bestaat er geen stemplicht.

Hij benadrukt echter dat hieruit moet worden afgeleid dat 35 % van de Zwitserse burgers niet aan de stemming

sociologiquement, ces 35 % de la population représentent probablement ceux qui sont les plus victimes du système existant.

C'est pourquoi l'intervenant demeure partisan du système belge où l'ensemble des citoyens ont l'occasion de s'exprimer.

Il aimerait davantage de précisions quant à la préparation et à l'information possibles des citoyens lors d'un référendum: dans un système démocratique comme la Suisse, il est impératif que les citoyens soient bien informés.

Lors d'un test sur l'Europe, la Communauté française avait fait l'expérience de réunir des citoyens, qui avaient préalablement dû être formés sur les tenants et aboutissants du test. Ceci implique, outre le volet de préparation et d'information, un volet organisationnel et logistique conséquent. L'intervenant souhaite des précisions sur le coût de telles expériences citoyennes.

Face au système suisse de la votation, il se pose la question du choix courageux de la population, fait dans l'intérêt général. Dans des dossiers relatifs à la sécurité sociale ou aux pensions, par exemple, il peut concevoir que la population votera favorablement pour une augmentation des taxes en échange d'un meilleur service. Mais il n'est pas certain qu'il en irait de même si la votation devait porter sur des questions migratoires ou multiculturelles. La population aurait-elle la maturité nécessaire pour agir dans l'intérêt général? Or c'est précisément le rôle d'une assemblée d'élus de braver les sentiments populistes et de prendre des décisions dans l'intérêt de tous.

L'intervenant constate qu'étonnamment, le mouvement des Gilets jaunes français se déclare unanimement favorable au référendum d'initiative citoyenne (RIC) alors que la plupart de ses membres et partisans ne se déplacent pas pour aller voter lors des élections. Cela lui paraît contradictoire. On relève un manque d'engouement identique en Belgique, où de nombreuses initiatives locales rencontrent très peu de succès auprès des habitants.

Le service citoyen lui paraît une piste de réflexion intéressante. Mais, à l'instar du service militaire dans le passé, il devrait alors être pleinement intégré par l'État et être valorisé pour le calcul de la pension. Un service citoyen ne peut en aucun cas défavoriser ses participants par rapport à ceux qui y renoncent et entrent immédiatement dans la vie active.

L'intervenant formule enfin deux questions: pour assurer le bon fonctionnement de la démocratie, n'est-il pas nécessaire de renforcer la formation des citoyens afin

deelneemt. Sociologisch gezien vertegenwoordigt die 35 % van de bevolking waarschijnlijk diegenen die het meest het slachtoffer zijn van het bestaande systeem.

Daarom blijft spreker voorstander van het Belgische systeem waarin alle burgers de kans krijgen om hun stem te laten horen.

Hij zou graag meer details willen over de mogelijke voorbereiding en voorlichting van de burgers tijdens een referendum: in een democratisch systeem als Zwitserland is het cruciaal dat de burgers goed geïnformeerd zijn.

Tijdens een test over Europa had de Franse Gemeenschap zelf ervaring opgedaan met het samenbrengen van burgers, die vooraf moesten worden getraind in het reilen en zeilen van de test. Naast het voorbereidings- en voorlichtingsaspect impliceert dit een aanzienlijk organisatorisch en logistiek aspect. Spreker vraagt nadere informatie over de kosten van dergelijke burgerexperimenten.

In het licht van het Zwitserse kiesstelsel rijst de vraag naar de gedurfde keuze die de bevolking in het algemeen belang maakt. Op het gebied van sociale zekerheid of pensioenen bijvoorbeeld kan hij zich voorstellen dat de bevolking voor een verhoging van de belastingen zal stemmen in ruil voor een betere dienstverlening. Het is echter niet zeker dat dit ook het geval zou zijn als de stemming over migratie of multiculturele kwesties zou gaan. Zou de bevolking voldoende maturiteit aan de dag leggen om in het algemeen belang te handelen? Het is immers net de rol van een assemblee van verkozenen om populistische sentimenten te trotseren en beslissingen te nemen in het belang van iedereen.

Spreker stelt vast dat de Franse gelehesjesbeweging, verrassend genoeg, unaniem voorstander is van het referendum op burgerinitiatief, terwijl de meeste van haar leden en aanhangers niet naar de stembus trekken tijdens de verkiezingen. Zoiets lijkt hem tegenstrijdig. In België is er een vergelijkbaar gebrek aan enthousiasme, waar tal van lokale initiatieven nauwelijks succes hebben bij de inwoners.

Samenlevingsdienst lijkt hem een interessante invalshoek. Maar net als de militaire dienstplicht in het verleden moet die dan volledig door de overheid worden geïntegreerd en worden meegenomen in de berekening van het pensioen. In geen geval mag de samenlevingsdienst zijn deelnemers benadelen ten opzichte van diegenen die hiervan afzien en onmiddellijk aan het werk gaan.

Tot slot formuleert spreker twee vragen: is het voor de goede werking van de democratie niet noodzakelijk om de opleiding van de burgers te verbeteren, zodat zij met

qu'ils puissent faire des choix éclairés? La crise actuelle ne s'explique-t-elle pas partiellement par le fait que le monde politique a peur d'assumer ses responsabilités et qu'il se soumet trop à l'opinion des citoyens?

Mme Segers revient sur la nécessité d'un vocabulaire innovant en matière de citoyenneté et de participation. M. Steyaert pourrait-il formuler des suggestions?

L'intervenante observe par ailleurs que M. Neels a insisté à plusieurs reprises sur l'importance de la sphère publique (notamment sur le rôle des médias) et sur le rôle de la «bulle de filtres» qui fait que le citoyen voit ses propres conceptions toujours confirmées et finit par se fermer aux autres visions du monde. Quelle responsabilité les GAFA portent-ils dans cette problématique? Comment peut-on combattre cette bulle de filtres?

L'intervenante aimerait aussi savoir si une chaîne publique forte peut jouer un rôle dans l'optique de la garantie maximale d'une démocratie forte.

M. Neels a par ailleurs affirmé qu'il fallait mettre un terme au pouvoir de la participatie, alors que, dans le même temps, il reste partisan de la démocratie représentative plutôt que d'une démocratie délibérative. Comment faire pour mettre fin à la participatie dans un modèle représentatif?

M. Demeuse se réjouit d'entendre que les trois orateurs proposent des pistes de réflexion positives pour garantir le bon fonctionnement futur de nos démocraties.

Il s'interroge sur la manière de garantir une participation maximale de nos concitoyens aux initiatives proposées, notamment au niveau local. En effet, force est de constater que ce sont systématiquement les mêmes personnes que l'on retrouve dans ces organes participatifs communaux. L'intervenant observe également le peu de participation et d'investissement des jeunes, ce qui pourrait être résolu notamment par le tirage au sort.

Dans le même temps, si les citoyens tirés au sort ont la possibilité de refuser de siéger, que peut-on mettre en place pour éviter la défection systématique de certains? Et que faire pour que ceux qui n'ont pas été tirés au sort se sentent malgré tout impliqués dans le processus?

L'intervenant souhaite savoir si la Communauté germanophone a prévu des mécanismes spécifiques à cet égard.

L'intervenant constate par ailleurs que M. Derenne a insisté sur le fait que notre société a besoin de davantage de démocratie directe. Toutefois, l'article 33 de la

kennis van zaken een keuze kunnen maken? Kan de huidige crisis niet deels worden verklaard door het feit dat de politieke wereld bang is om zijn verantwoordelijkheid te nemen en te veel onderhevig is aan de publieke opinie?

Mevrouw Segers komt terug op de nood aan een innoverende woordenschat inzake burgerschap en participatie. Kan de heer Steyaert een aantal suggesties formuleren?

Verder merkt spreekster op dat de heer Neels meermaals de nadruk heeft gelegd op het belang van de publieke sfeer (rol van de media onder andere) en de rol van de «*filter bubble*» waardoor de eigen opvattingen van de burger alleen nog maar bevestigd worden en hij zich afsluit voor andere visies op de wereld. Welke verantwoordelijkheid dragen de GAFA's in deze problematiek? Hoe kan men die filter bubbel aanvechten?

Spreekster wenst ook te vernemen of een sterke openbare omroep een rol kan spelen om een sterke democratie maximaal te verzekeren.

Voorts heeft de heer Neels gesteld dat er komaf gemaakt moet worden met de macht van de participatie. Maar anderzijds blijft hij een voorstander van de representatieve democratie eerder dan van een deliberatieve democratie. Hoe kan de participatie dan gestopt worden in een representatief model?

De heer Demeuse is verheugd te horen dat de drie sprekers positieve uitgangspunten voorstellen om de goede werking van onze democratieën in de toekomst te waarborgen.

Hij vraagt zich af hoe we een maximale deelname van onze burgers aan de voorgestelde initiatieven kunnen garanderen, met name op lokaal niveau. We moeten immers vaststellen dat men in deze gemeenschappelijke participatieve organen systematisch dezelfde mensen aantreft. Spreker wijst ook op de lage participatiegraad en de geringe inzet van jongeren, wat met name door middel van loting kan worden opgelost.

Als de burgers die worden uitgeloot de mogelijkheid hebben te weigeren om deel te nemen, wat kan er dan worden gedaan om te voorkomen dat sommigen systematisch uit de boot vallen? En wat kan er worden gedaan om ervoor te zorgen dat degenen die niet zijn uitgeloot, zich desondanks betrokken voelen bij het proces?

Spreker wil weten of de Duitstalige Gemeenschap in dit verband specifieke mechanismen hanteert.

Spreker merkt bovendien op dat de heer Derenne heeft benadrukt dat onze samenleving behoefte heeft aan meer directe democratie. In artikel 33 van de Grondwet



Constitution stipule que: «Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.» Comment conjuguer ce besoin de démocratie directe avec le système belge actuel de la démocratie représentative?

M. Schiltz renvoie à l'exposé de M. Steyaert, et en particulier à sa proposition de processus de prise de décision politique visant à lier la participation des citoyens non seulement à des élections, mais aussi à l'ensemble du parcours de la prise de décision publique.

M. Schiltz a également bien pris acte de l'insistance des orateurs sur la nécessité de renforcer la démocratie représentative, plutôt que de substituer une démocratie directe à notre démocratie parlementaire. Les trois experts ont aussi considéré la nécessité d'une bonne diffusion de l'information comme un élément essentiel.

Mais comment faire pour concilier tous ces éléments? Dans la recherche d'une démocratie réinventée, les solutions envisageables se heurtent à de nombreuses exigences.

L'intervenant reprend plusieurs points qui ont été mis en avant par les experts.

Il a ainsi été dit qu'il fallait renforcer la capacité d'action et l'*output* de la démocratie, éventuellement en réduisant le pouvoir de la participation ou en impliquant davantage la société civile.

Il faut supprimer l'asymétrie des connaissances, ce qui n'est pas évident. Les citoyens sont-ils suffisamment formés pour discuter ensemble de problèmes sociétaux complexes et pour prendre des décisions moins émotionnelles? Ne faudrait-il pas réformer notre système d'enseignement pour faire face à cette problématique?

L'intervenant se demande aussi quel rôle les médias peuvent jouer dans cette problématique. Devons-nous abolir les médias libres et en revenir à des médias d'État, avec le risque qu'ils soient manipulés?

Selon l'intervenant, la recherche de qualité dans la démocratie, dans le processus décisionnel public et politique et dans les médias est un critère subjectif qui ne peut pas être imposé.

Même si un consensus se dégageait en vue d'une réforme de notre démocratie et même si un système participatif était instauré, l'intervenant resterait sceptique. *The proof of the pudding is in the eating*: le système suisse

staat echter: «Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.» Hoe kan deze behoefte aan directe democratie worden ingepast in het huidige Belgische stelsel van de representatieve democratie?

De heer Schiltz verwijst naar de uiteenzetting van de heer Steyaert en meer specifiek naar zijn voorstel van politiek besluitvormingsproces dat ertoe strekt om participatie van burgers niet alleen aan verkiezingen te linken maar ook aan het volledige parcours van de publieke besluitvorming.

Ook de nadruk van de sprekers over de noodzaak aan een versterking van de vertegenwoordigende democratie, en niet het vervangen van onze parlementaire democratie door een directe democratie, is hem niet ontgaan. De noodzaak aan een goede informatieverspreiding werd ook als een essentieel punt aangewezen door de drie experts.

Maar hoe kan men al deze elementen verzoenen? In de zoektocht naar een heruitvinding van de democratie zijn er veel vereisten die botsen met mogelijke oplossingen.

Spreker verwijst naar enkele punten die door de experts naar voren werden geschoven.

Zo werd gesteld dat de bestuurskracht en de *output* van de democratie sterker moeten, mogelijks door de macht van de participatie te verminderen of door het middenveld meer te betrekken.

De kennisasymmetrie moet weggewerkt worden, wat niet evident is. Zijn de burgers voldoende gevormd om complexe maatschappelijke problemen met elkaar te bespreken en om minder emotionele beslissingen te nemen? Moet ons onderwijssysteem niet hervormd worden om dit aan te pakken?

Spreker vraagt zich ook af wat de rol van de media in deze problematiek kan zijn. Moeten we de vrije media afschaffen en terug naar staatsmedia gaan met het risico dat ze gemanipuleerd worden?

De zoektocht naar kwaliteit in de democratie, in de publieke en politieke beslissingsprocedure en in de media, is volgens spreker een subjectief criterium dat niet afgedwongen kan worden.

Indien er toch een consensus zou worden gevonden om onze democratie te hervormen en er een participatief systeem zou worden ingevoerd, dan nog blijft spreker sceptisch. *The proof of the pudding is in the eating*: het

a été largement vanté, avec des citoyens helvétiques fiers de pouvoir exprimer leur choix lors des votations. L'intervenant n'est pas certain que les citoyens belges réagiraient de la même manière. Lorsqu'il tente de convaincre des citoyens belges de s'inscrire davantage dans le processus de démocratie participative, on lui rétorque souvent que c'est la tâche des représentants politiques et qu'ils sont payés pour cela!

L'intervenant n'est pas convaincu que la Belgique soit prête à intégrer une véritable culture de participation citoyenne. Ce n'est pas parce que la participation citoyenne fonctionne bien en Suisse que cela sera forcément le cas chez nous.

Il se dit également interpellé par le fait que 74 % de la population belge serait favorable à un service citoyen obligatoire. Il est personnellement opposé au caractère obligatoire de la participation citoyenne et estime que l'acceptation, par nos concitoyens, des effets positifs de la démocratie participative se fera en l'intégrant progressivement et sur une base volontaire.

M. Steenwegen aimerait obtenir quelques éclaircissements. Dans son exposé, M. Derenne a souligné que les référendums sont souvent des facteurs de division. Celui sur le *Brexit* n'en est pas l'unique exemple. Or le système de la Suisse semble plutôt consensuel. Est-ce bien toujours le cas? Dans l'affirmative, comment peut-on l'expliquer?

Il ne croit pas qu'un service citoyen obligatoire contribue davantage à une réelle prise de conscience citoyenne que les expériences (notamment professionnelles) de la vie en général. Quelle est, selon M. Derenne, la plus-value d'un service citoyen obligatoire?

Par ailleurs, l'intervenant revient sur l'affirmation de M. Steyaert selon lequel la participation serait plus développée aujourd'hui que par le passé. En même temps, on observe un retour de la primauté de la politique. Comment peut-on concilier ces deux constats?

Les différents experts ont plaidé pour un renforcement de la démocratie représentative. Le groupe de M. Steenwegen y est favorable, mais la participation actuelle représente un obstacle majeur. Comment le surmonter?

De plus, l'intervenant reconnaît être souvent aux prises avec une question personnelle: à quel échelon une démocratie fonctionne-t-elle et quels sont les échelons optimaux pour les différentes décisions? Dans un monde globalisé, la démocratie au niveau d'un État lui paraît moins pertinente que jadis pour associer tout un chacun au processus démocratique. Une décision politique prise

Zwitserse systeem wordt alom geprezen en de Zwitserse burgers zijn er trots op dat ze hun keuze kenbaar kunnen maken tijdens referenda. Spreker is er niet zeker van dat de Belgische burgers op dezelfde manier zouden reageren. Wanneer hij Belgische burgers tracht te overtuigen om meer deel te nemen aan het proces van de participatieve democratie, krijgt hij vaak te horen dat dit de taak van de politici is en dat zij daarvoor worden betaald!

Spreker is er niet van overtuigd dat België klaar is om een echte cultuur van burgerparticipatie in te voeren. Het is niet omdat burgerparticipatie in Zwitserland goed werkt, dat dit noodzakelijkerwijs bij ons het geval zal zijn.

Hij spreekt ook zijn bezorgdheid uit over het feit dat 74 % van de Belgische bevolking voorstander zou zijn van een verplichte burgerdienst. Hij is persoonlijk gekant tegen de verplichte aard van burgerparticipatie en is van mening dat onze medeburgers de positieve effecten van de participatieve democratie zullen aanvaarden door deze geleidelijk en op vrijwillige basis in te bouwen.

De heer Steenwegen wenst een aantal verduidelijkingen. In zijn uiteenzetting heeft de heer Derenne erop gewezen dat referenda vaak leiden tot verdeling. Naast de *Brexit* zijn hier andere voorbeelden van. In Zwitserland leidt het Zwitserse systeem blijkbaar eerder tot consensus. Is dit wel altijd zo? Zo ja, hoe kan dit verklaard worden?

Hij betwijfelt dat een verplichte burgerdienst meer zal bijdragen tot een reëel burgerschap dan de ervaringen (onder meer professioneel) van het leven «*tout court*». Wat is volgens de heer Derenne de meerwaarde van een verplichte burgerdienst?

Voorts komt spreker terug op de stelling van de heer Steyaert volgens dewelke participatie vandaag meer aanwezig is dan vroeger. Anderzijds is er wel een trend naar het herstel van het primaat van de politiek. Hoe kan me deze twee vaststellingen verzoenen?

De verschillende experts hebben gepleit voor een versterking van de representatieve democratie. Zijn fractie is daar ook voorstander van maar de huidige participatie blijft een belangrijk obstakel. Hoe kan men dit verhelpen?

Spreker stelt bovendien vaak te worstelen met volgende persoonlijke vraag: op welk niveau werkt een democratie en welk soort beslissingen kan men op welk niveau nemen? In een geglobaliseerde wereld lijkt een democratie op het niveau van een Staat hem minder dan vroeger geschikt om alle betrokkenen te betrekken in het democratisch proces. Een politieke beslissing die op Belgisch niveau

au niveau belge peut en effet avoir d'énormes répercussions internationales sur des individus qui n'ont pas eu voix au chapitre.

M. Gryffroy constate qu'il y a deux visions bien distinctes de la problématique de la participation démocratique. Ainsi, dans le système belge, on voit une société civile qui tente de s'ancrer au sein du monde politique, ce qui constitue un problème pour son parti. En effet, les avis non contraignants de la société civile sur des questions politiques bien spécifiques finissent, aux yeux de cette dernière, par avoir un caractère contraignant. Ceci prête à réflexion: dans ces conditions, à quoi sert encore le monde politique?

L'intervenant constate par ailleurs que les membres de la société civile n'ont pas été élus par le peuple. Ils n'ont dès lors aucune légitimité pour émettre des avis contraignants au niveau politique. En conséquence, l'intervenant ne souscrit pas à la suggestion d'accorder davantage de place à la société civile dans notre système décisionnel représentatif.

Il convient que le débat en commission se focalise sur une meilleure assise des décisions politiques dans un système représentatif, et non sur un meilleur ancrage de la société civile dans le processus décisionnel.

En ce qui concerne cette assise, on observe qu'en Suisse, certains systèmes participatifs fonctionnent bien. En revanche, aux Pays-Bas, on a voulu soumettre à référendum l'accord d'association avec l'Ukraine, mais sans succès. De même, à Gand, on a organisé un référendum portant sur un parking souterrain mais l'expérience s'est révélée douloureuse et onéreuse.

Aux yeux de l'intervenant, l'exemple suisse ne peut donc pas être transposé aveuglément à d'autres pays.

Lors de la législature précédente, le Parlement flamand a examiné un dossier relatif à l'éclairage public LED des voiries communales. Une note conceptuelle critiquait fortement les gestionnaires de distribution en la matière et des auditions ont été organisées avec toutes les parties concernées. Ces auditions ont permis à deux parties concurrentes, AGORIA et FLUVIUS, de s'accorder et de travailler ensemble sur ce dossier, sans qu'un décret ne doive être pris au niveau politique. Un plan commun a été élaboré conjointement avec toutes les parties concernées et l'échéancier prévu pour l'éclairage LED des voiries sera parfaitement respecté.

wordt genomen, kan immers een enorme internationale impact hebben op personen die er geen zeggenschap over hebben.

De heer Gryffroy stelt vast dat er twee heel verschillende visies zijn op de problematiek van de democratische participatie. Zo ziet men in het Belgisch systeem een maatschappelijk middenveld dat zich in de politieke wereld probeert te verankeren, wat een probleem is voor zijn partij. De niet-bindende adviezen van het middenveld over heel specifieke politieke kwesties worden volgens die partij uiteindelijk immers bindend. Dat stemt tot nadenken: waartoe dient in die omstandigheden de politieke wereld nog?

Tevens stelt spreker vast dat de leden van het maatschappelijk middenveld niet door het volk verkozen werden. Ze hebben dan ook geen enkele legitimiteit om op politiek niveau bindende adviezen uit te brengen. Spreker is het bijgevolg niet eens met de suggestie het maatschappelijk middenveld meer plaats te bieden in ons representatief besluitvormingssysteem.

Het debat binnen deze commissie moet zich focussen op de vraag over hoe men een beter draagvlak kan creëren voor de politieke beslissingen binnen het representatief systeem, maar niet over hoe het middenveld zich beter kan verankeren in het besluitvormingsproces.

Aangaande dit draagvlak ziet men dat bepaalde participatieve systemen in Zwitserland goed functioneren. In Nederland daarentegen heeft men een poging tot referendum ondernomen over het associatieakkoord met Oekraïne maar dit was alles behalve een succes. Ook in Gent werd een referendum georganiseerd omtrent een ondergrondse parking maar ook dit werd een pijnlijke en kostelijke ervaring.

Volgens spreker kan het Zwitserse voorbeeld dus niet blindelings naar andere landen worden verplaatst.

In de vorige zittingsperiode heeft het Vlaams Parlement een dossier onderzocht over de openbare verlichting van de gemeentelijke wegen met LED. In een conceptnota was er stevige kritiek op de distributeurs en er werden hoorzittingen met alle betrokken partijen georganiseerd. Dankzij die hoorzittingen zijn twee concurrerende partijen, AGORIA en FLUVIUS, het eens geworden en rond dat dossier gaan samenwerken, zonder dat er op het politieke niveau een decreet moest worden aangenomen. Met alle betrokken partijen werd een gemeenschappelijk plan uitgewerkt en het tijdpad voor de LED-verlichting van de wegen zal volkomen nageleefd worden.

L'intervenant estime que ce dossier illustre parfaitement ce que devrait être la participation. Une participation où le monde politique réunit toutes les parties prenantes sur un thème, identifie les problèmes, organise des auditions et œuvre à la résolution commune du problème.

L'intervenant se demande en outre comment rendre la participation citoyenne suffisamment représentative. Quelle est sa composition idéale? Ne risque-t-on pas de se retrouver systématiquement avec les mêmes personnes prêtes à s'engager dans un exercice de participation citoyenne, avec le risque que tout un pan de notre population ne soit jamais représenté? Dans le système de la représentation parlementaire, ce risque n'existe pas puisque chaque citoyen est libre de présenter sa candidature et de voter en faveur d'un parti.

Par ailleurs, l'intervenant s'interroge sur la manière dont il faudrait appliquer cette participation citoyenne en Belgique. En effet, notre pays, avec ses entités fédérées, est en réalité l'addition de deux démocraties, dont l'une tend vers la droite et l'autre vers la gauche.

Enfin, revenant sur les médias sociaux, il constate que le Sud du pays souhaite les restreindre à l'avenir. Ceci ne constitue-t-il pas une violation de la liberté d'expression et n'est-ce finalement pas plus dangereux que de laisser les gens s'exprimer librement?

M. Derenne rappelle que lorsque le Président Kennedy a fait son fameux «*moon shot speech*», il n'avait ni les budgets ni la technologie pour faire repartir le projet. Il invite donc les membres de la commission à faire preuve d'audace, même si la technique de la participation citoyenne n'est pas encore au point en Belgique.

Le plus grand atout d'un processus de démocratie directe, c'est qu'il permet à tous les citoyens de se sentir totalement investis de la chose publique et ce, indépendamment de leur situation sociale ou de leur niveau d'études.

L'intervenant rappelle qu'en Suisse, 90 % de la population en âge de voter le fait au moins une fois par an, alors que l'obligation de vote n'y existe pas. L'essence de la population est donc bien représentée lors des votations. Ce taux élevé de participation signifie également que le peuple suisse a développé un sens politique et un rapport à la chose publique très différents de ce que l'on voit habituellement dans d'autres démocraties. Dans le système suisse, on assiste à un mécanisme d'inversion de la responsabilité: les citoyens n'y sont pas obligés de voter mais sont incités à le faire sur la base du principe que c'est l'expression de leur droit et de leur voix.

Spreker meent dat dit dossier perfect illustreert wat participatie moet zijn. Een participatie waar de politieke wereld alle bij een thema betrokken partijen samenbrengt, de problemen identificeert, hoorzittingen organiseert en zich inzet voor een gezamenlijke oplossing van het probleem.

Spreker vraagt zich bovendien af hoe men de burgerparticipatie voldoende representatief kan maken. Wat is de ideale samenstelling ervan? Dreigt men niet systematisch te worden geconfronteerd met dezelfde personen die bereid zijn zich te engageren voor een oefening in burgerparticipatie, met het risico dat een groot deel van onze bevolking nooit vertegenwoordigd wordt? In het systeem van de parlementaire vertegenwoordiging bestaat dat risico niet, aangezien elke burger vrij is om zich kandidaat te stellen en voor een partij te stemmen.

Tevens vraagt spreker zich af hoe men die burgerparticipatie in België zou moeten toepassen. Met zijn deelstaten is ons land immers de optelsom van twee democratieën, waarvan er een naar rechts neigt en de andere naar links.

Om tot slot op de sociale media terug te komen: hij stelt vast dat men die in het zuiden van het land in de toekomst wil inperken. Is dat geen schending van de vrijheid van meningsuiting en is dat uiteindelijk niet gevaarlijker dan de mensen vrij hun mening te laten uiten?

De heer Derenne wijst erop dat toen president Kennedy zijn befaamde «*moon shot speech*» uitsprak, hij noch de budgetten, noch de technologie had om dat tot een goed einde te brengen. Hij verzoekt de commissieleden dus durf te tonen, ook al is de techniek van de burgerparticipatie in België nog niet goed afgesteld.

De grootste troef van een proces van directe democratie, is dat het alle burgers de kans geeft zich volledig bevoegd te voelen voor de publieke zaak, en wel los van hun positie in de maatschappij of hun opleidingsniveau.

Spreker herinnert eraan dat in Zwitserland 90 % van de bevolking in de leeftijd om te stemmen dat minstens een keer per jaar doet, terwijl de stemplicht er niet bestaat. De bevolking is dus goed vertegenwoordigd bij volksraadplegingen. Dat hoge participatiecijfer betekent ook dat het Zwitserse volk een politiek inzicht en een verhouding met de publieke zaak heeft ontwikkeld die sterk verschillen met wat men gewoonlijk ziet in andere democratieën. We zien in het Zwitsers systeem een mechanisme van omkering van de verantwoordelijkheid: de burgers zijn er niet verplicht te stemmen, maar worden aangespoord dat te doen op basis van het principe dat het de uitdrukking is van hun recht en van hun stem.



L'intervenant rappelle que 80 % de la population helvétique se considère satisfaite de son modèle politique, dépassant ainsi de loin des pays comme la Suède ou les Pays-Bas.

Quant à la possibilité de mettre en œuvre des mécanismes de démocratie directe en Belgique, M. Derenne estime que la population belge est parfaitement à même de se prendre en main et d'assumer les choix qui en résulteront. À l'heure actuelle, il n'y a pas de boucle de rétroaction du système politique en Belgique: la responsabilité des citoyens s'éteint dès lors qu'ils ont voté. Ce n'est pas le cas en Suisse où la boucle de rétroaction est bien intégrée au système politique: à titre d'exemple, la Suisse avait demandé à ses citoyens de s'exprimer sur la traversée par voie ferroviaire des Alpes, projet soutenu par l'Union européenne et qui nécessitait la contribution de la Suisse. Les citoyens helvétiques étaient informés qu'en cas de vote favorable, il y aurait une augmentation des impôts. Le coût des travaux était transparent et avait été clairement chiffré si bien que dans l'hypothèse d'une augmentation des coûts de construction, les protagonistes savaient que le peuple serait amené à revoter le projet, ce que personne ne souhaitait. Cette forme d'autorégulation constitue le principe de la boucle de rétroaction.

D'ici peu, les citoyens helvétiques vont à nouveau s'exprimer sur le renouvellement de la flotte aérienne militaire. Lors d'une votation en 2014, alors que la défense aérienne suisse proposait d'acquérir des avions suédois Gripen, modèle le moins cher, le peuple suisse a écarté, avec 53,8 % des voix et l'unanimité des cantons romands, l'achat de ces vingt-deux avions de combat suédois, estimant que le cadre financier n'était pas suffisamment clair. D'ici fin 2020, un projet adapté sera à nouveau soumis à la votation des Suisses.

Cet exemple illustre le mécanisme suisse où les dossiers soumis à votation sont préparés en amont et de manière systématique.

Quant à savoir si la population belge serait suffisamment éduquée et mature pour adopter des mécanismes similaires à ceux existant en Suisse, l'intervenant estime que la réponse est évidemment positive. Nos concitoyens belges sont parfaitement capables d'aborder n'importe quel sujet qui serait soumis à leur appréciation. Ce constat découle des expériences effectuées depuis vingt ans par la Fondation pour les générations futures avec des panels de citoyens tirés au sort, issus de toutes les provinces de Belgique et de toutes les couches sociales.

Spreker herinnert eraan dat 80 % van de Zwitserse bevolking zich tevreden toont over haar politiek model en aldus landen als Zweden en Nederland ver achter zich laat.

Wat de mogelijkheid betreft om mechanismen van directe democratie in België in te voeren, meent de heer Derenne dat de Belgische bevolking perfect in staat is om het initiatief te nemen en de keuzen die daaruit voortkomen te aanvaarden. Er is nu geen terugkoppeling van het politieke systeem in België: de verantwoordelijkheid van de burgers dooft uit zodra ze gestemd hebben. Dat is niet het geval in Zwitserland, waar de terugkoppeling goed in het politieke systeem geïntegreerd is: Zwitserland had bijvoorbeeld zijn burgers gevraagd zich uit te spreken over de spoorweg door de Alpen, een project dat door de Europese Unie gesteund werd en waarvoor de bijdrage van Zwitserland nodig was. De Zwitserse burgers werden ervan op de hoogte gebracht dat er bij een positieve uitslag een belastingverhoging zou komen. De kostprijs van de werkzaamheden was transparant en was duidelijk berekend, zodat de protagonisten wisten dat indien de bouwkosten stegen, het volk opnieuw over het project zou moeten stemmen, wat niemand wenste. Die vorm van zelfregulering is het principe van de terugkoppeling.

Binnenkort zullen de Zwitserse burgers zich opnieuw uitspreken over de vernieuwing van de militaire luchtvloot. Bij een volksraadpleging in 2014, toen de Zwitserse luchtmacht voorstelde de Zweedse Gripen, het goedkoopste vliegtuig, te kopen, heeft het Zwitserse volk de aankoop van die tweeëntwintig Zweedse gevechtsvliegtuigen afgewezen met 53,8 % van de stemmen en bij eenparigheid in de Franstalige kantons, omdat het oordeelde dat het financiële kader niet duidelijk genoeg was. Tegen eind 2020 zal een aangepast project opnieuw ter stemming aan de Zwitsers worden voorgelegd.

Dat voorbeeld illustreert het Zwitsers mechanisme, waar de dossiers voor een volksraadpleging van tevoren en systematisch worden voorbereid.

Spreker meent dat het antwoord op de vraag of de Belgische bevolking voldoende geschoold en rijp is om soortgelijke mechanismen als in Zwitserland over te nemen, uiteraard ja is. Onze Belgische medeburgers zijn perfect in staat om gelijk welk thema aan te pakken dat aan hun beoordeling wordt voorgelegd. Die vaststelling vloeit voort uit de experimenten die de Stichting voor toekomstige generaties al twintig jaar uitvoert met panels van uitgelote burgers, afkomstig uit alle Belgische provincies en alle sociale klassen.

Ces expériences de tirage au sort ont permis de faire participer des citoyens qui n'avaient aucune trajectoire politique, démocratique ou citoyenne. Ces mêmes citoyens ont exprimé leur satisfaction d'avoir été pris au sérieux et d'avoir pu constater que leur avis avait eu un impact. M. Derenne se déclare dès lors convaincu que l'on peut combiner démocratie directe, démocratie participative, tirage au sort et démocratie représentative.

Quant au service citoyen, il est convaincu que son caractère obligatoire est nécessaire pour que tous nos citoyens soient sur un pied d'égalité. Réserver le service citoyen à ceux qui ne sont pas intégrés dans notre société constituerait à ses yeux une forme de discrimination. Le rendre obligatoire, en échange d'un pouvoir démocratique fort, permet précisément de contrebalancer les forces.

Aujourd'hui, de nombreux jeunes ont un sentiment de perte parce qu'ils ne se sentent pas utiles: un service citoyen pourrait dès lors devenir un apport important pour nos jeunes à condition que notre société lui reconnaisse une réelle valeur.

Il est clair que rien n'est simple lorsque l'on veut réformer notre système démocratique. La tâche ne sera pas aisée. Mais la fierté qu'ont les citoyens helvétiques à pouvoir participer au processus démocratique grâce aux votations doit être une source d'inspiration pour la Belgique.

Quant aux tentatives de référendum aux Pays-Bas, il ne suffit pas d'inclure le référendum dans un modèle de représentativité électorale pour qu'il fonctionne automatiquement. Il faut d'abord introduire des référendums de manière récurrente à petite échelle, par exemple au niveau communal, pour ensuite les organiser à l'échelle régionale et nationale.

Enfin, l'intervenant considère que l'effacement de l'asymétrie des connaissances nécessite d'abord de reconnaître l'autre dans sa capacité à entendre ce qu'on a à lui dire, même s'il n'a pas le même bagage éducatif.

En Belgique, 82 % de nos concitoyens n'ont pas de diplôme universitaire. Cela ne peut en aucun cas être un argument pour empêcher ces personnes de s'engager dans un processus de démocratie participative car ils sont experts de leur quotidien. À défaut, on s'inscrit dans un mode de pensée élitiste.

M. Steyaert explique d'abord que l'on n'a pas encore apporté la précision lexicale nécessaire. Durant cette audition, le mot «participation» a ainsi été employé dans

Door die experimenten met lottrekking was het mogelijk burgers zonder enig politiek, democratisch of burgertraject te laten participeren. Diezelfde burgers hebben hun tevredenheid geuit omdat ze ernstig werden genomen en hebben kunnen vaststellen dat hun mening een impact had. De heer Derenne verklaart dan ook ervan overtuigd te zijn dat men directe democratie, participatieve democratie, lottrekking en representatieve democratie kan combineren.

Wat de samenlevingsdienst betreft, is hij ervan overtuigd dat die noodzakelijkerwijs verplicht moet zijn, opdat al onze burgers gelijk behandeld worden. De samenlevingsdienst alleen invoeren voor wie niet in onze samenleving geïntegreerd is, is volgens hem een vorm van discriminatie. Hem in ruil voor stevige democratische macht verplicht maken, maakt precies een evenwicht mogelijk.

Vandaag hebben vele jongeren het gevoel ten onder te gaan, omdat ze zich niet nuttig voelen: samenlevingsdienst kan daarom een belangrijke bijdrage worden voor onze jongeren, op voorwaarde dat onze samenleving erkent dat hij reële waarde heeft.

Het is duidelijk dat het niet eenvoudig zal zijn om ons democratisch stelsel te hervormen. De opdracht zal niet gemakkelijk zijn. Maar de trots die Zwitserse burgers voelen omdat zij kunnen deelnemen aan de democratische besluitvorming dankzij referenda moet een inspiratiebron voor België zijn.

Wat de pogingen tot referenda in Nederland betreft, volstaat het niet dat het referendum wordt opgenomen in een model van electorale representativiteit om het automatisch te doen werken. Er moeten eerst herhaaldelijk referenda op kleine schaal worden georganiseerd, op gemeentelijk niveau bijvoorbeeld, en vervolgens op regionaal en nationaal niveau.

Spreker meent ten slotte dat om te gaan met de ongelijke verdeling van kennis, men eerst het vermogen van de ander om te horen wat men tegen hem zegt, moet erkennen, ook al heeft hij niet dezelfde intellectuele bagage.

In België heeft 82 % van de burgers geen universitair diploma. Dit kan in geen geval een argument zijn om deze personen uit te sluiten van een vorm van participatieve democratie, want zij zijn experts in hun dagelijkse leven. Het zou ook getuigen van een elitaire houding.

De heer Steyaert antwoordt in eerste instantie dat de noodzakelijke taaldifferentiëring momenteel nog ontbreekt. Tijdens deze hoorzitting bijvoorbeeld werd het

au moins cinq acceptions différentes. Il est impossible, dans ces conditions, de mener un débat limpide à ce sujet.

Il indique également être farouchement opposé au tirage au sort et à la composition de panels citoyens par cette méthode. Il existe un excellent système de démocratie représentative, à savoir les élections, qui fonctionne bien même si son résultat ne répond pas toujours aux attentes. Substituer à ce système une participation serait tenter de remédier, au moyen de la participation, aux dysfonctionnements des élections. Tel n'est pas l'objectif et cela ne fonctionnerait pas. En effet, les citoyens ne peuvent être contraints de participer. Divers sondages montrent, par exemple, que seuls 3 à 10 % des citoyens souhaitent participer. Ils sont donc au moins 90 % à ne pas désirer prendre part au processus participatif, comme en témoigne également l'expérience du G1000. La participation est toutefois dépourvue de tout caractère obligatoire. Elle s'appuie sur l'engagement des citoyens à contribuer à ce qui les passionne et les intéresse, à ce qui mérite qu'ils s'y investissent. Il incombe à la démocratie représentative de contrôler les *checks and balances* précisément sur ces points. Il est du devoir de la démocratie représentative de veiller à ce que les intérêts qu'elle n'arrive souvent pas à représenter soient bel et bien pris en considération.

Concernant la question relative aux partis, l'intervenant estime que leur fonctionnement laisse en effet souvent à désirer. À ses yeux, les partis sont des «mouvements citoyens». À ce titre, ils devraient avant tout représenter leurs membres au sein des différents forums. C'est en ce sens que le fonctionnement des partis devrait être adapté. Il reste en effet beaucoup à faire au niveau de la participation de leurs membres.

Il est et reste néanmoins essentiel que la politique conserve la primauté. En effet, ce sont les représentants politiques qui, en fin de compte, peuvent à bon droit procéder aux arbitrages nécessaires. L'intervenant souligne aussi l'importance capitale de la participation. Elle permet de mettre en présence bien plus d'opinions que ce n'est le cas au sein d'un organe élu. L'*input* gagne en qualité, ce qui permet de dégager de meilleures idées politiques. Il serait dès lors préférable que cette participation s'étende à l'ensemble du processus politique et ne s'exerce pas seulement au stade de l'*output*. C'est en effet souvent au moment de leur concrétisation que les choses deviennent passionnantes, par exemple lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des budgets citoyens.

Le rôle de la société civile au sens large est fondamental mais ce système et son fonctionnement ont tendance à

le mot «participatie» onder minstens vijf verschillende betekenissen gebruikt. Een zuiver debat daarover is daardoor niet mogelijk.

Hij geeft ook aan een zeer groot tegenstander te zijn van toevalstrekking en het samenstellen van burgerpanels op basis van toevalstrekking. Er bestaat een zeer goed systeem voor de representatieve democratie en dat zijn verkiezingen en het werkt alhoewel de uitkomst soms niet is zoals gewenst. Als dat systeem echter overgeplaatst wordt naar participatie dan wordt geprobeerd om wat er fout loopt bij verkiezingen naar participatie over te brengen. Dat is niet de bedoeling en het werkt niet. Immers, burgers kunnen niet verplicht worden om te participeren. Steekproeven geven bijvoorbeeld aan dat slechts tussen de 3 à 10 % van de burgers wenst te participeren. Een goede 90 % wil dus niet meedoen zoals ook de ervaring met de G1000 leert. Verplichting is echter niet nodig voor participatie. Participatie vertrekt van een engagement van burgers om bij te dragen in dingen die hen passioneren en interesseren, die voor hen de moeite lonen om zich voor in te zetten. Het is de plicht van de representatieve democratie om net daar de «*checks and balances*» te gaan bewaken. Het is de plicht van de representatieve democratie om al die belangen die vaak niet via het systeem van participatie vertegenwoordigd geraken, juist wel aan bod te laten komen.

Wat de vraag over de partijen betreft, is de spreker van mening dat er inderdaad veel fout loopt met de partijen. In de ogen van de spreker zijn partijen «burgerbewegingen». Ze zouden daarom in eerste instantie de representatie moeten zijn van hun leden in de verschillende gremia. Het is in die zin dat de werking van de partijen zou moeten aangepast worden. Op het vlak van de participatie van die leden kan er immers nog heel wat gebeuren.

Toch is en blijft het primaat van de politiek heel belangrijk. Politieke vertegenwoordigers zijn immers diegene die met recht en rede uiteindelijk de *checks and balances* kunnen uitvoeren. Spreker benadrukt dat ook participatie heel belangrijk is. Dankzij participatie zijn er veel meer inzichten dan in een verkozen orgaan. De kwaliteit van de *input* stijgt waardoor er betere ideeën ontstaan voor de beleidsvoering. Liefst gebeurt dit dan ook doorheen het hele proces en niet enkel en alleen in de *input* fase. Het wordt immers vaak pas spannend wanneer de dingen moeten geconcretiseerd worden zoals bijvoorbeeld bij burgerbegrotingen.

De rol van het brede middenveld is cruciaal maar er is inderdaad de laatste twee à drie decennia een sclerose

se scléroser depuis deux ou trois décennies. Bon nombre d'organisations de la société civile pêchent par suffisance. Elles ont cédé au diktat consumériste de leurs membres. Elles se profilent comme des organisations au service de leurs membres, au détriment de leur rôle capital d'organe de politisation. On remarque pourtant que les choses changent. De plus en plus d'organisations de la société civile renouent avec leurs origines et se consacrent à nouveau davantage à un travail de politisation. C'est un préalable essentiel à la participation. Dans une société participative, il est en effet fondamental de financer avant tout l'opposition. Il y va de la dignité d'une démocratie.

M. Steyaert déclare que le débat sur les médias sociaux est très complexe. Faire comme si ces médias sociaux n'existaient pas serait faire preuve de naïveté; mieux vaudrait tirer parti des moyens et algorithmes qu'ils utilisent. L'idéal serait de profiter des discussions qui se tiennent sur les médias sociaux pour améliorer la qualité du débat de société. Il existe certainement en Belgique des entreprises qui, en s'appuyant sur les médias sociaux, peuvent contribuer à améliorer la qualité du débat de société. Car l'enjeu de la participation est bien d'améliorer la qualité du débat de société. Il importe, pour les organes représentatifs, de savoir de quelles informations se nourrit le débat de société et de déterminer si elles sont suffisantes.

Pour terminer, M. Steyaert indique que, pour certaines questions et certains problèmes de société, un référendum pourrait, à ses yeux, apporter une plus-value. Il faut cependant développer une approche correcte et tenir compte de toutes les conditions secondaires. D'une manière plus générale, il est à signaler qu'avant tout processus participatif, il faut commencer par analyser en profondeur le problème politique. Ce n'est que dans un second temps que l'on peut décider de soumettre cette question spécifique à un processus participatif. Malheureusement, on commence souvent par choisir une méthode et l'on s'arrange pour faire coller le contenu à cette méthode.

M. Neels se réfère à la question relative aux GAFA et à la nécessité d'imposer, dans ce contexte, des mesures d'interdiction aux médias sociaux. Concernant ce dernier point, il indique que «*The better answer to bad speech is good speech*»; autrement dit, il ne servirait à rien d'interdire la diffusion de certains contenus sur ces médias. Il n'empêche que la position dominante de ces grandes entreprises multinationales pose problème. En outre, ces entreprises accaparent une part importante des revenus publicitaires de notre pays, ce qui peut mettre

opgetreden in het systeem en de werking van het middenveld. Heel veel middenveldorganisaties zijn zelfgenoegzaam geworden. Ze zijn meegegaan in het consumentisme van hun leden. Ze zijn zich gaan profileren als een dienstverlenende organisatie naar hun leden toe. Ze hebben hun cruciale rol als politiserend orgaan minder opgenomen. Toch kan hier verandering worden opgemerkt. Meer en meer middenveldorganisaties gaan terug naar hun *roots* en keren terug naar meer politiserend werk. In het verhaal van participatie is dat essentieel. Als participatieve samenleving is het immers essentieel dat vooral de oppositie wordt gefinancierd. Het maakt dat een democratie waardig blijft.

Spreker geeft mee dat het debat over de sociale media zeer moeilijk is. Gaan doen alsof deze sociale media niet bestaan is naïef en het zou beter zijn om de middelen en de algoritmen die aan de basis ervan liggen te gebruiken. Daarbij zou het de bedoeling moeten zijn om de discussies op sociale media op te pikken en te gebruiken om de kwaliteit van het maatschappelijk debat te verbeteren. Er zijn in België zeker bedrijven die eraan kunnen werken om ook op basis van de sociale media de kwaliteit van het maatschappelijk debat te verhogen. Over dat laatste gaat participatie, namelijk de kwaliteit van het maatschappelijk debat verhogen. Het is voor de representatieve organen belangrijk om te bepalen welke informatie het maatschappelijk debat voedt en om te bepalen of dat voldoende is.

Tot slot geeft de spreker aan dat er een aantal vraagstukken en maatschappelijke problemen zijn waarover hij denkt dat een referendum een meerwaarde zou kunnen bieden. Echter, de juiste aanpak en rekening houden met alle randvoorwaarden zijn cruciaal. Meer algemeen moet worden opgemerkt dat voor alle participatieve processen eerst en vooral het beleidsvraagstuk grondig moet worden onderzocht. Pas in tweede instantie kan het participatief proces voor dat specifieke beleidsvraagstuk worden gekozen. Helaas, vaak wordt er eerst gekozen voor een methode en dan wordt er terug gekoppeld naar de inhoud waarbij de inhoud in de methodiek wordt gewrongen.

De heer Neels verwijst naar de vraag over de GAFA's en of er als gevolg daarvan in de sociale media verbodsmaatregelen moeten worden uitgevaardigd. Wat het laatste betreft, geeft de spreker aan dat «*The better answer to bad speech, is more speech, not less speech*» dus het inhoudelijk verbieden ervan slaat eigenlijk nergens op. Dit gegeven neemt echter niet weg dat er een probleem is met de machtspositie van deze grote multinationale ondernemingen. Bovendien halen ze in ons land een belangrijk percentage van de reclame inkomsten naar



en difficulté nos propres médias. On ne peut attendre grand-chose des autorités antitrust américaines qui ont perdu beaucoup du pouvoir qu'elles avaient par le passé. L'Europe devra donc prendre l'initiative. L'interdiction de certains contenus est toutefois une mesure inefficace.

À la question relative aux chaînes publiques, l'intervenant répond que nous avons surtout besoin d'une pratique journalistique de qualité, forte et dotée de moyens suffisants, qui entretienne la sphère publique et la maintienne à niveau. En Belgique, on trouve aujourd'hui une abondante presse de qualité mais la mauvaise presse est aussi répandue et cela n'a rien à voir avec le statut du média. Cependant, dans le traitement des questions politiques et sociales, le journalisme doit absolument s'améliorer. Il s'agit en effet d'un élément essentiel de la qualité de la sphère publique et d'un débat public où les citoyens pourront également intervenir plus activement et de manière substantielle.

Quant au niveau de la prise de décisions, on oublie à quel point tout est organisé de manière centralisée, y compris dans les Régions. Notre démocratie est centralisée et rigoureusement dirigée. Lorsqu'il observe la situation au Danemark et en Suisse, deux pays qui surpassent largement la Belgique pour tous les indicateurs, l'intervenant se rend compte qu'une chose les caractérise: le secret de la bonne gouvernance, dans le respect des autorités locales et la fin des velléités régulatrices du pouvoir central. Nous devrions à cet égard définir des objectifs basés sur le principe de la confiance dans la gestion publique plutôt que sur un principe de méfiance.

M. Neels est intimement convaincu de l'importance de la démocratie représentative et plaide donc contre une participatie domageable. Il ne condamne pas le rôle des partis politiques mais il dénonce le mauvais rôle qu'ils jouent souvent, par exemple, au sein des cabinets ministériels, lors de nominations politiques, etc. Il appelle les sénateurs à remédier à cette situation et à ne sous-estimer ni leurs possibilités ni leurs responsabilités, qui sont vraiment indispensables si l'on veut revitaliser le processus démocratique. Les responsables politiques ont toutes les cartes en main pour ce faire et c'est également leur rôle.

M. Derenne rappelle que la responsabilisation de nos concitoyens est au cœur de la réflexion qu'il a voulu mener en commission. Cette responsabilisation vaut aussi pour les médias sociaux: sans boucle de rétroaction, il sera impossible de résoudre le problème des dérives qui

zich toe wat de eigen media in problemen kan brengen. Van de Amerikaanse antitrust autoriteiten kan men, in tegenstelling tot het verleden, niet veel verwachten aangezien ze momenteel onvoldoende macht hebben. Europa zal dus initiatief moeten nemen. Het verbieden van een bepaalde inhoud werkt echter niet.

In verband met de vraag over de publieke omroep antwoordt de spreker dat er vooral een behoefte is aan een sterke, draagkrachtige en goede journalistiek die de publieke sfeer onderhoudt en op peil houdt. In België is er momenteel heel veel goede journalistiek maar ook heel veel slechte en dit gegeven is onafhankelijk van het statuut van de media. Echter, de journalistiek rond politieke en maatschappelijke aangelegenheden moet absoluut beter. Dit vormt immers een essentieel onderdeel van een goede publieke sfeer en een open debat waarin burgers dan hun meer actieve rol inhoudelijk ook kunnen opnemen.

Wat het niveau van besluitvorming betreft, wordt er onderschat hoe centralistisch alles georganiseerd is, ook in de Gewesten. Onze democratie is centraal en strak gelijnd. Wanneer de spreker echter naar Denemarken en Zwitserland kijkt, twee landen die het voor alle indicatoren beter doen dan België, dan is één van hun kenmerken: het geheim van goed bestuur met respect voor het lokale bestuur en het beëindigen van de keizerkoster rol van centraal gezag. Hierrond zouden doelstellingen moeten worden georganiseerd die uitgaan van het vertrouwensbeginsel in het openbaar bestuur in plaats van een wantrouwensbeginsel.

Spreker gelooft sterk in het belang van de representatieve democratie en hij pleit daarom tegen een slechte participatie. Hij pleit niet tegen de rol van politieke partijen maar hij pleit wel tegen de slechte rol die ze vaak hebben zoals bij kabinetten, bij politieke benoemingen, enz. Hij roept de senatoren op om onder andere daar aan te verhelpen en om niet hun mogelijkheden, noch hun verantwoordelijkheden te onderschatten. Deze eigenheden zijn immers heel hard nodig wanneer men het democratisch proces wenst te revitaliseren. De politici hebben dit zelf in handen en het is ook hun taak.

De heer Derenne herinnert eraan dat het geven van een verantwoordelijkheidsgevoel centraal staat in het betoog dat hij in de commissie gehouden heeft. Dit verantwoordelijkheidsgevoel moet ook gelden op sociale media: zonder *feedback loops* kan men de misstanden

s'y produisent. Il n'a par ailleurs pas entendu parler du souhait de la Wallonie de juguler les médias sociaux.

Des votes réguliers sur des sujets variés permettraient d'engager les citoyens dans une démarche de responsabilité puisqu'il faudrait assumer les conséquences positives ou négatives dudit vote.

Quant aux référendums susceptibles de créer la division au sein du peuple, l'intervenant constate qu'en Suisse, les votations débouchent souvent sur des résultats différents entre les cantons suisses romands et alémaniques, ces derniers étant plus traditionnels. Malgré ces divergences de vote, les Suisses gardent un grand sentiment de fierté par rapport à leur système de votation et en acceptent toujours le résultat.

L'intervenant en conclut que la démocratie helvétique est sans doute plus mûre que la démocratie belge.

Toutefois, la Belgique est une démocratie dynamique, avec une grande activité associative. La combinaison des paramètres associatifs et politiques permettent d'envisager l'avenir de manière plutôt heureuse.

\*  
\* \*

### III. AUDITION DU 2 MARS 2020

#### A. Audition de M. Min Reuchamps, professeur à la Faculté de sciences politiques de l'Université catholique de Louvain (UCL) et membre de l'Institut de sciences politiques Louvain-Europe

L'intervenant entame son exposé en soulignant les paradoxes de la démocratie. Des sondages réguliers à travers le monde nous révèlent les éléments suivants:

— si la plupart des personnes interrogées rêvent de vivre sous une démocratie, ceux qui y vivent n'en sont plus tellement satisfaits;

— une démocratie représentative doit en principe être profondément citoyenne; et pourtant, les pays qui ont adopté le suffrage universel comptent bien souvent un taux élevé d'abstentions qui peut dès lors être qualifié d'universel;

— une démocratie représentative est par essence une démocratie participative puisque chaque citoyen est libre de présenter sa candidature aux élections; or, à nouveau, on constate que le droit de participer à la vie

die er voorkomen onmogelijk rechtzetten. Voorts heeft hij nooit gehoord dat Wallonië van plan zou zijn om de sociale media te beteugelen.

Geregelde stemmingen over uiteenlopende onderwerpen kunnen burgers meer verantwoordelijkheidsgevoel verlenen, aangezien de positieve of negatieve gevolgen van de stemming moeten worden aanvaard.

Over de vraag of referenda geen verdeeldheid zouden zaaien onder de bevolking, stelt spreker vast dat in Zwitserland stemmingen vaak uitmonden in uiteenlopende resultaten tussen de Franstalige kantons en de Duitstalige kantons, die traditioneler zijn. Ondanks deze verschillen in stemgedrag, blijven de Zwitsers trots op hun systeem van referenda en zullen zij steeds het resultaat aanvaarden.

Spreker besluit hieruit dat de Zwitserse democratie waarschijnlijk rijper is dan de Belgische.

Niettemin is België een dynamische democratie, met een heel actief verenigingsleven. Deze combinatie van aspecten van het verenigingsleven en van de politiek stelt ons veeleer optimistisch voor de toekomst.

\*  
\* \*

### III. HOORZITTING VAN 2 MAART 2020

#### A. Hoorzitting met de heer Min Reuchamps, hoogleraar aan de Faculteit Politieke Wetenschappen van de *Université catholique de Louvain* (UCL) en lid van het *Institut de sciences politiques Louvain-Europe*

Spreker vangt zijn uiteenzetting aan met het onderstrepen van de paradoxen van de democratie. Regelmatige peilingen over de hele wereld brengen het volgende aan het licht:

— de meeste ondervraagde personen dromen er weliswaar van in een democratie te leven, maar wie er in leeft, is er niet meer zo tevreden over;

— een representatieve democratie moet in principe gepaard gaan met een intense burgerzin; nochtans kennen de landen die het algemeen stemrecht hebben ingevoerd vaak een hoog onthoudingscijfer, dat bijgevolg als algemeen kan worden beschouwd;

— een representatieve democratie is per definitie een participatieve democratie, omdat elke burger vrij is zich voor de verkiezingen kandidaat te stellen; maar ook hier stelt men vast dat het recht om aan het politieke leven

politique n'occasionne en réalité qu'une participation minoritaire des citoyens;

— le processus d'élection dans nos démocraties devient en réalité une sélection des élites: les citoyens élisent des personnes en lesquelles ils se reconnaissent mais qu'ils estiment plus qualifiées qu'eux-mêmes;

— même si on peut le regretter, nos démocraties contribuent ainsi à créer des politiciens professionnels. De même, les processus participatifs comme la consultation, par exemple, finissent par créer des citoyens professionnels puisque ce sont toujours les mêmes types de personnes qui y participent;

— une démocratie consiste en principe en des choix collectifs qui doivent être admis par tous les concitoyens. Or cet objectif est difficile à atteindre car on assiste à un rapport de plus en plus individualisé à la norme.

Face à ces constats, le chantier de la rénovation démocratique peut paraître insurmontable. Ce n'est toutefois pas le cas. Mais l'intervenant estime qu'il est impératif de tenir compte de ces paramètres dans la réflexion menée en commission du Renouveau démocratique.

L'intervenant expose, dans un second temps, les différents processus participatifs possibles et se réfère à l'échelle unidimensionnelle de la participation, établie par Mme Arnstein en 1969.

Arnstein a identifié huit niveaux de participation, chacun correspondant à un barreau / niveau de l'échelle. Au plus bas de l'échelle, la participation est faible voire quasi inexistante. Au plus haut de l'échelle, elle prend la forme d'une participation pleinement investie par les citoyens.

deel te nemen in werkelijkheid slechts een minderheids-participatie van de burgers met zich brengt;

— het verkiezingsproces in onze democratieën wordt in werkelijkheid een selectie van de elites: de burgers verkiezen personen in wie zij zich herkennen, maar die ze beter gekwalificeerd achten dan zichzelf;

— ook al kan men dat betreuren, op die manier dragen onze democratieën bij tot het ontstaan van professionele politici. Op dezelfde manier leveren participatieve processen, zoals de volksraadpleging, uiteindelijk professionele burgers op, aangezien het steeds dezelfde types van mensen zijn die eraan deelnemen;

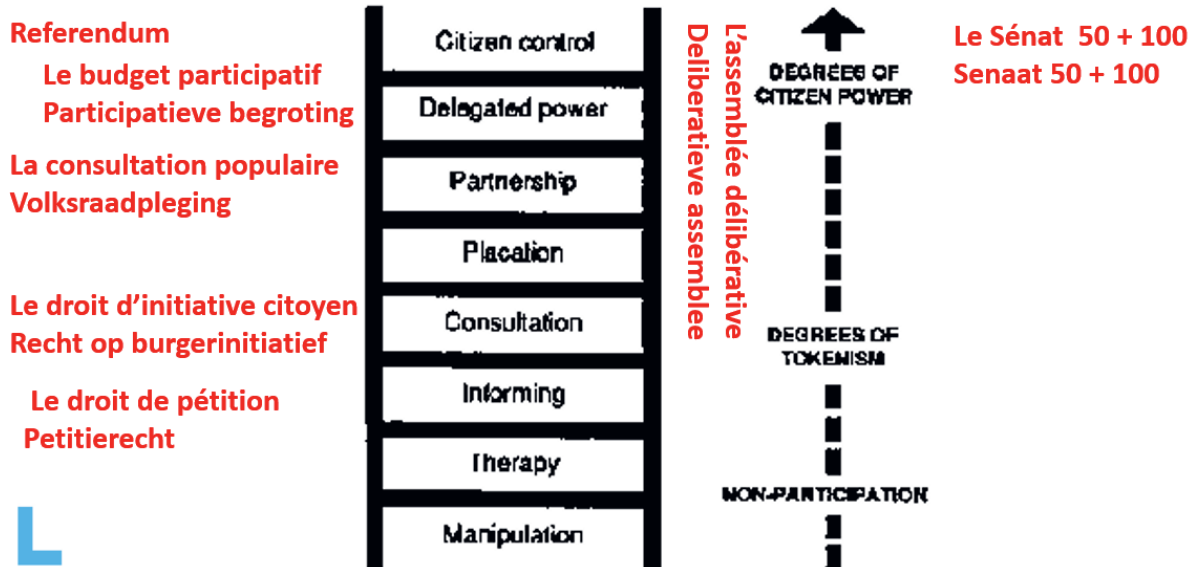
— een democratie bestaat in principe uit collectieve keuzes die door alle medeburgers moeten worden aanvaard. Die doelstelling is echter moeilijk te verwezenlijken, omdat we zien dat de verhouding tot de norm steeds individueler wordt.

Met die vaststellingen voor ogen kan de democratische vernieuwing een herculesarbeid lijken. Dat is echter niet zo. Spreker meent wel dat men bij het denkwerk in de Commissie voor de Democratische Vernieuwing absoluut rekening moet houden met die parameters.

Spreker geeft vervolgens een uiteenzetting over de diverse participatieprocessen en maakt daarbij gebruik van de eendimensionale participatieladder die mevrouw Arnstein in 1969 heeft opgesteld.

Arnstein identificeerde acht participatieniveaus, die elk met een trede / niveau van de ladder overeenkomen. Onderaan de ladder is de participatie laag of zelfs onbestaande. Bovenaan de ladder krijgt ze de vorm van een volwaardige participatie door de burgers.

## *L'échelle de la participation - Participatieladder* (Arnstein 1969)



Le référendum se trouve au sommet de l'échelle puisque les citoyens ont le pouvoir absolu.

Le budget participatif peut être placé sur deux échelons: il peut être considéré comme une délégation de pouvoir totale ou partielle. Soit les citoyens ont carte blanche pour décider de l'utilisation du budget, l'autorité avalisant leur choix, soit les citoyens peuvent faire une proposition d'utilisation du budget d'investissement mais la décision finale revient aux représentants élus.

Si l'on place la consultation populaire sur cette échelle, on constate qu'elle occupe le deuxième échelon puisqu'il s'agit d'une délégation de l'autorité publique au peuple. Ce qui différencie la consultation populaire du référendum, c'est son caractère non contraignant.

L'assemblée délibérative peut se trouver à différents échelons: elle peut prendre une forme purement consultative mais aussi contraignante. Entre ces deux formes, plusieurs variétés sont possibles.

Le droit d'initiative citoyen permet à un ou plusieurs citoyens de faire une proposition concrète qui devra être prise en compte par l'autorité. C'est une mesure supérieure à la simple consultation, sans toutefois constituer une délégation de pouvoir ou un contrôle citoyen.

Le droit de pétition se trouve plus bas que les autres formes de participation. Les différentes assemblées

Het referendum staat helemaal bovenaan de ladder, aangezien de burgers er de absolute macht hebben.

De participatieve begroting kan op twee treden worden geplaatst: ze kan worden beschouwd als een volledige of gedeeltelijke delegatie van macht; ofwel hebben de burgers carte blanche om over het gebruik van de begroting te beslissen, waarbij de overheid hun keuze goedkeurt. Ofwel kunnen de burgers een voorstel van gebruik van de investeringsbegroting doen, maar ligt de eindbeslissing bij de verkozen vertegenwoordigers.

Als men de volksraadpleging op die ladder plaatst, stelt men vast dat ze op de tweede trede staat, omdat het om macht gaat die de overheid aan het volk delegeert. Wat de volksraadpleging van het referendum onderscheidt, is dat zij niet bindend is.

De deliberatieve assemblee kan op verscheidene treden staan: zij kan een zuiver raadplegende vorm maar ook een bindende vorm aannemen. Tussen beide vormen zijn verscheidene varianten mogelijk.

Het recht op burgerinitiatief geeft een of meer burgers de kans een concreet voorstel te doen waar de overheid rekening mee zal moeten houden. Het is een krachtiger maatregel dan de eenvoudige raadpleging, zonder dat er echter macht wordt gedelegeerd of de burger controle uitoefent.

Het petitierecht staat lager dan de andere vormen van participatie. Alle Belgische assemblees hebben het



belges l'ont récemment revitalisé mais il demeure un acte purement consultatif.

Enfin, l'idée d'un Sénat remanié, composé de cinquante sénatrices et sénateurs des entités fédérées et de cent sénatrices et sénateurs tirés au sort parmi la population, se placerait haut dans l'échelle en cas de réalisation.

Si l'échelle Arnstein constitue un exercice intéressant, l'intervenant propose de repositionner les différents processus participatifs dans un schéma intitulé «le triangle de la démocratie» puisqu'une démocratie contient trois grandes dimensions: participation, représentation et délibération.

En fonction du poids que l'on accorde à l'une de ces trois composantes, on influence le fonctionnement de la démocratie.

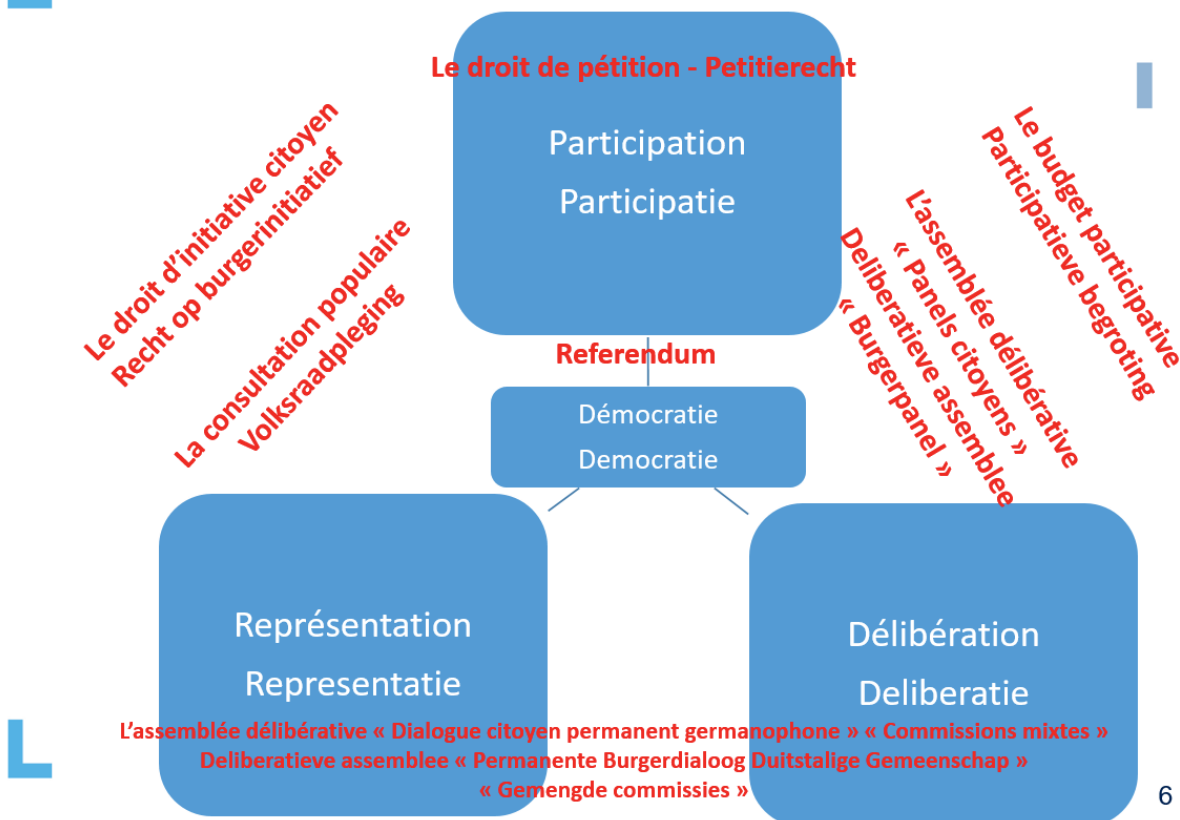
onlangs nieuw leven ingeblazen, maar het blijft een louter consultatieve handeling.

Het idee ten slotte van een anders georganiseerde Senaat, die uit vijftig senatoren van de deelstaten en honderd uitgelote senatoren uit de bevolking bestaat, zou hoog op de ladder staan indien hij tot stand komt.

De Arnstein-ladder is een interessante oefening, maar spreker stelt voor de diverse participatieve processen onder te brengen in een schema dat hij «de democratie-driehoek» noemt, want een democratie heeft drie grote dimensies: participatie, representatie en deliberatie.

Het gewicht dat men aan elk van die drie componenten toekent, beïnvloedt de werking van de democratie.

**UCLouvain**



Quels sont les problèmes potentiels des processus participatifs, vus sous l'angle des citoyens, et les solutions que l'on peut y apporter?

Premier problème: les citoyens ne sont pas intéressés par le processus participatif. C'est une réalité et, majoritairement, les citoyens ne sont pas intéressés par la

Wat zijn de potentiële problemen van de participatieve processen, gezien vanuit het gezichtspunt van de burgers en welke oplossingen bestaan hiervoor?

Eerste probleem: de burgers zijn niet in het participatieve proces geïnteresseerd. Dat is de realiteit en de meerderheid van de burgers hebben geen belangstelling voor het

chose publique. La solution consistera à aller chercher ces citoyens dans leur caverne en instaurant notamment le tirage au sort.

Second problème: ce sont toujours les mêmes citoyens qui participent et principalement des «vieux, mâles, blancs» et disposant d'un diplôme universitaire. Ceci est exact: si on ne veille pas scrupuleusement à qui participe à la chose publique, c'est en effet ce type de personnes que l'on retrouve systématiquement. La solution consistera ici à prévoir un tirage au sort avec des quotas, afin d'assurer une représentation maximale des différentes couches de la population.

Troisième problème: les citoyens ne sont pas «experts» de la chose publique et peu ou pas informés. Même si c'est vrai, il n'en demeure pas moins que les citoyens sont experts de leur vie et qu'il est parfaitement possible de les informer et de les faire participer pleinement au processus de délibération. De nombreuses expériences montrent qu'un grand groupe de personnes diversifié peut parvenir à des solutions plus créatives et fortes qu'un groupe ciblé d'experts qui se ressemblent. L'expertise du quotidien est un élément à prendre en compte.

Quatrième problème: ils ne sont pas élus. Les citoyens sont toutefois libres et on peut assurer une rotation plus fréquente. En Communauté germanophone, sur l'échelle de cette région, les citoyens germanophones ont 67 % de probabilité de participer à la décision politique au moins une fois sur leur vie.

Cinquième problème: les citoyens ne sont pas responsables et peuvent être extrémistes. Toutefois, la diversité des personnes et le mélange des citoyens avec des élus permet de contrebalancer ce problème.

L'intervenant formule un certain nombre de suggestions sur la manière de réformer notre démocratie.

Il estime à cet égard que sept questions essentielles doivent systématiquement être posées: de qui parle-t-on et quels sont les publics concernés? Sur quoi portera le processus participatif? Comment va-t-il s'organiser? Où? Quand? Combien? Pourquoi?

Il faut par ailleurs réfléchir en termes d'hybridité des personnes et il est nécessaire de mélanger des élu(e)s et des personnes tirées au sort.

Mais il faut également s'engager dans une hybridité en termes de processus et combiner le mécanisme des pétitions avec des «assemblées délibératives», combiner

overheidsbestuur. De oplossing zal erin bestaan de burgers uit hun tent te lokken door het instellen van loting.

Tweede probleem: het zijn altijd dezelfde burgers die participeren, vooral «oude blanke mannen» met een universitair diploma. Dat klopt: als men niet scrupuleus toeziet op wie aan het overheidsbestuur deelneemt, is het inderdaad dat soort mensen dat men systematisch tegenkomt. De oplossing hiervoor is de invoering van loting met quota, om ervoor te zorgen dat alle lagen van de bevolking maximaal vertegenwoordigd zijn.

Derde probleem: de burgers zijn niet «deskundig» in overheidsbestuur en weinig of niet geïnformeerd. Zelfs als dat klopt, blijft het niettemin een feit dat de burgers deskundig zijn in hun leven en dat het perfect mogelijk is hen te informeren en hen voluit aan het deliberatieproces te laten deelnemen. Uit talrijke experimenten blijkt dat een grote, gediversifieerde groep mensen tot creatievere en sterkere oplossingen kan komen dan een beperkte groep deskundigen die op elkaar lijken. De expertise in het dagelijks leven is een aspect dat in rekening moet worden gebracht.

Vierde probleem: ze zijn niet verkozen. De burgers zijn echter vrij en er kan worden gezorgd voor een frequentere rotatie. In de Duitstalige Gemeenschap hebben de Duitstalige burgers op de schaal van deze regio een kans van 67 % om minstens één keer in hun leven deel te nemen aan de politieke besluitvorming.

Vijfde probleem: de burgers hoeven geen verantwoording af te leggen en kunnen extreme standpunten innemen. De diversiteit van de mensen en de mix van burgers en verkozenen helpen echter een tegenwicht te bieden voor dit probleem.

Spreker formuleert een aantal suggesties voor de hervorming van onze democratie.

Hij meent in dit verband dat er systematisch zeven kernvragen moeten worden gesteld: over wie hebben we het en wie is het betrokken publiek? Waar zal het participatieve proces over gaan? Hoe wordt het georganiseerd? Waar? Wanneer? Hoeveel? Waarom?

Men moet ook denken aan de hybriditeit van mensen en er moet worden gezorgd voor een mix van verkozenen en mensen die worden uitgeloot.

Maar het is ook noodzakelijk om de hybriditeit van het proces te bewerkstelligen en het petitiemechanisme dus te combineren met «deliberatieve assemblees», «deliberatieve

des «assemblées délibératives» avec une consultation populaire ou des pétitions, ou encore des «assemblées délibératives» avec des consultations populaires.

La méthodologie est également essentielle et des choix clairs doivent être posés: quel mandat donne-t-on à quel(s) public(s) et quelles articulations et suites des différents processus envisage-t-on?

Enfin, l'intervenant plaide pour une réforme du Sénat qui serait la quintessence de la démocratie participative. Ce nouveau Sénat serait composé de cinquante sénatrices et sénateurs des entités fédérées et de cent sénatrices et sénateurs tirés au sort parmi la population.

Ces sénateurs siègeraient pour deux ans, avec une rotation par moitié chaque année, ce qui garantit l'hybridité évoquée ci-avant.

Leur mandat comporterait les prérogatives actuelles du Sénat et en cas de réforme institutionnelle, l'on pourrait même les augmenter.

Ceci impliquerait une révision de la Constitution pour arriver à un nouveau modèle avec 200 citoyen(ne)s élu(e)s (150 à la Chambre des représentants et 50 au Sénat) et 100 citoyen(ne)s tiré(e)s au sort. À cette fin, l'intervenant plaide pour que l'on ouvre à révision les articles 67 à 71 de la Constitution ou que l'on instaure une Convention citoyenne pour aboutir à cette réforme.

### **B. Audition de M. Ronald Van Crombrugge, chercheur au «*Instituut voor Constitutioneel Recht*» de la *Katholieke universiteit Leuven* (KUL)**

M. Ronald Van Crombrugge déclare qu'il est un ardent défenseur de la démocratie représentative. Il abordera donc brièvement quelques formes de participation, précisant que la question essentielle à ses yeux est le renouveau de la démocratie représentative. Souhaite-t-on une démocratie représentative où les citoyens sont appelés à voter une fois tous les cinq ans, les choses étant ainsi réglées? Ou bien veut-on une démocratie représentative, horizontale et ouverte? Une démocratie où les représentants invitent les citoyens à réfléchir avec eux, à participer et à façonner avec eux la politique. Cette seconde forme est aussi une forme de démocratie représentative et, selon l'intervenant, c'est vers cette forme-là que l'on devrait tendre. Il est également à signaler que le niveau auquel la participation se concrétise a aussi son importance.

assemblies» te combineren met volksraadplegingen of petities, of nog, «deliberatieve assemblies» te combineren met volksraadplegingen.

Ook de methodiek is van essentieel belang en er moeten duidelijke keuzes worden gemaakt: welk mandaat geeft men aan welk publiek en welke onderlinge verbanden en opvolging van de verschillende processen heeft men voor ogen?

Tot slot pleit spreker voor een hervorming van de Senaat, die de hoeksteen van de participatieve democratie zou vormen. De nieuwe Senaat zou bestaan uit vijftig deelstaatsenatoren en honderd senatoren die bij loting uit de bevolking worden aangewezen.

Deze senatoren zouden gedurende twee jaar werkzaam zijn, waarbij de helft van hen elk jaar wordt vervangen, wat de eerder genoemde hybriditeit garandeert.

Hun mandaat zou de huidige prerogatieven van de Senaat omvatten en zou, in het geval van een institutionele hervorming, zelfs kunnen worden uitgebreid.

Dit zou een herziening van de Grondwet impliceren om te komen tot een nieuw model met tweehonderd verkozen burgers (honderd vijftig in de Kamer van volksvertegenwoordigers en vijftig in de Senaat) en honderd burgers die bij loting worden aangewezen. Hiertoe roept hij op om de artikelen 67 tot en met 71 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren of een burgerconventie in het leven te roepen om deze hervorming tot stand te brengen.

### **B. Hoorzitting met de heer Ronald Van Crombrugge, onderzoeker aan het «*Instituut voor Constitutioneel Recht*» van de *Katholieke Universiteit Leuven* (KUL)**

De heer Ronald Van Crombrugge geeft aan dat hij een sterke voorstander is van de representatieve democratie. Hij zal het daarom kort hebben over een aantal participatievormen waarbij hij aangeeft dat, voor hem, de kernvraag gaat over de vernieuwing van de representatieve democratie. Wil men een representatieve democratie waar burgers eens in de vijf jaar kunnen stemmen en waarmee de kous dan af is? Of wil men een open, horizontale representatieve democratie? Een democratie waar vertegenwoordigers burgers uitnodigen om mee na te denken, om mee te participeren en om mee het beleid vorm te geven. Ook deze tweede vorm is een vorm van representatieve democratie en spreker is van mening dat er naar deze vorm zou moeten worden gestreefd. Er moet ook worden opgemerkt dat het niveau waarop

Certaines formes de participation, comme les budgets participatifs, s'adressent plutôt au niveau local.

Il est, par ailleurs, très important de tenir compte de l'objectif de la participation. Rappelons à cet égard que la démocratie doit remplir trois grandes fonctions: la fixation des priorités (agenda), la définition de la politique à mener et la prise de décision.

Certaines formes de participation conviennent pour une de ces fonctions mais pas pour une autre. Chaque forme de participation a ses atouts et ses faiblesses et tout l'art est donc de tirer parti des points forts pour atteindre l'objectif que l'on s'est fixé.

Comparons, par exemple, l'assemblée citoyenne et le référendum. L'assemblée citoyenne constituée par tirage au sort est un groupe statistiquement représentatif de citoyens qui est prêt à apprendre, réfléchir et délibérer à plus longue échéance sur un sujet donné dans le but concret de formuler des propositions politiques. Elle tient sa force des éléments qui la constituent. Le groupe est censé être statistiquement représentatif de l'ensemble de la population et représenter tout un éventail d'opinions. Il s'agit de travailler sur un sujet donné durant une période plus longue, de manière à acquérir une expertise et à pouvoir ainsi influencer la détermination de la politique à mener. Il est toutefois préférable de ne pas confier à une assemblée délibérative la responsabilité de la dernière fonction de la démocratie, à savoir la prise de décision collective. La représentativité statistique ne suffit pas à légitimer une décision. On ne peut pas attendre des citoyens qui n'auraient pas été sélectionnés qu'ils renoncent purement et simplement à leur avis personnel au profit d'une opinion servant l'intérêt général. De plus, les citoyens non retenus ne peuvent demander des comptes à l'assemblée citoyenne au sujet de la politique menée. Par ailleurs, une assemblée délibérative ne permet pas vraiment de mener une opposition visible contre le résultat produit.

Quant au référendum, on peut en quelque sorte le considérer comme l'image inverse de l'assemblée citoyenne. En effet, on ne peut décider de la politique à mener au moyen d'un référendum. Une fois la question du référendum posée, il n'est pas possible d'en discuter, d'en délibérer ou de rechercher des compromis. On peut donc parler d'un déficit délibératif. Le référendum s'avère néanmoins utile comme dernière étape de légitimation d'une décision dans la mesure où il accorde à chacun le droit de prendre part à cette décision. En Belgique, l'évocation de la possibilité d'instaurer des référendums fait d'emblée ressurgir le souvenir du référendum sur

de participatie wordt vormgegeven ook belangrijk is. Sommige vormen van participatie, zoals participatief budgetteren, zijn eerder gericht op het lokale niveau.

Verder is het heel belangrijk om rekening te houden met het doel van participatie. In dat kader zijn er drie grote functies die de democratie moet vervullen: agendasetting, beleidsvorming en besluitvorming.

Sommige participatievormen zijn geschikt voor een bepaalde functie maar niet voor een andere. Elke participatievorm heeft zijn sterke en zwakke punten en het is dan ook de kunst om de sterke punten van de participatievorm te benutten voor het doel dat men voor ogen heeft.

Vergelijk bijvoorbeeld het burgerassemblee en het referendum. De gelote burgerassemblee is een statistisch representatieve groep burgers die voor een langere periode kan leren, kan nadenken en kan delibereren over een bepaald onderwerp met als doel concrete beleidsvoorstellen te formuleren. Deze heeft de kracht die van deze elementen uitgaat. Het gaat dan over statistische representativiteit van de groep voor de hele bevolking zodat een hele waaier aan perspectieven daar is vertegenwoordigd. Het gaat dan over het feit dat er een langere periode aan een bepaald onderwerp kan worden gewijd zodat er expertise kan worden opgebouwd en zodat er op die manier invloed kan worden uitgeoefend op de beleidsvorming. Echter, de laatste democratische functie, deze van de collectieve besluitvorming, wordt beter niet overgelaten aan een deliberatieve assemblee. Statistische representativiteit volstaat niet om een beslissing te legitimeren. Van niet geselecteerde burgers kan niet worden verwacht dat zij hun eigen oordeel zomaar opschorten ten voordele van het oordeel van het algemeen nut. Daarbij kunnen de niet geselecteerde burgers de burgerassemblee niet ter verantwoording roepen over het gevoerde beleid. Bovendien is er in een deliberatieve assemblee ook geen echte mogelijkheid om op een zichtbare manier oppositie te voeren tegen de uitkomst.

Wanneer het referendum wordt beschouwd, kan dit enigszins gezien worden als het spiegelbeeld van de burgerassemblee. Immers, de beleidsvorming kan niet via een referendum aan bod komen. Eens de referendumvraag gesteld, kan er niet worden gediscussieerd, gedelibereerd of kunnen er geen compromissen meer worden gezocht. Er is dus sprake van een deliberatief deficit. Toch is het referendum een nuttige laatste stap om het resultaat van een beleidsvormingsproces te legitimeren via het recht van iedereen om eraan deel te nemen. Echter, in België steekt bij de mogelijkheid tot referenda dan snel het spook van het referendum over de Koningskwestie op.



la Question royale. De plus, les conditions concrètes de l'organisation de tels référendums sont elles aussi extrêmement importantes, notamment la question du type de majorité à appliquer. Si à chaque référendum, un groupe donné est systématiquement mis en minorité, cela mettra à mal l'idée de l'égalité politique. Si, à chaque référendum, on exige une double majorité, on communautariserait des sujets qui en soi n'ont aucune connotation communautaire. En fin de compte, si l'on est incapable d'apporter une réponse précise à toutes ces questions concrètes avant de recourir à la méthode collective de prise de décision qu'est le référendum, mieux vaut ne pas utiliser cet instrument.

La conjonction de ces différentes formes de participation de même que leur séquence sont d'autres aspects qui peuvent influencer la modernisation de la démocratie. Ce sont en effet les combinaisons de différentes formes de participation qui peuvent contribuer à renforcer la démocratie. Il est ainsi essentiel de recourir au référendum à la fin du processus démocratique de manière à en atténuer autant que possible les faiblesses. L'Irlande, par exemple, combine très efficacement des assemblées citoyennes délibératives avec un référendum démocratique.

L'inverse est également possible. Certaines combinaisons peuvent être extrêmement problématiques pour la démocratie; tel est le cas, par exemple, de l'initiative populaire ou du droit, pour les citoyens, d'imposer directement, au moyen d'un droit de pétition collectif, l'organisation dans la population d'un référendum contraignant sur une proposition émanant des citoyens eux-mêmes. Ce procédé est une façon de contourner l'ensemble de la procédure décisionnelle parlementaire, faite de compromis et de consensus. La détermination de la politique à mener est ainsi privatisée au profit des groupes d'intérêt qui activent ce droit d'initiative. Il s'agit très souvent des groupes d'intérêt les plus aisés de la société.

L'intervenant nuance son propos en précisant que les procédés permettant au peuple de fixer les priorités ne sont pas tous aussi problématiques que l'initiative populaire. C'est notamment le cas lorsque l'initiative citoyenne ou le droit de pétition collectif consiste en la possibilité pour certains citoyens de soumettre au Parlement une proposition qui pourra alors suivre la voie parlementaire classique. Cette proposition pourra éventuellement être débattue au sein d'une assemblée citoyenne délibérative ou être examinée à la fois par une assemblée citoyenne et par le Parlement, et même être soumise à un référendum une fois son examen terminé, de manière à légitimer le résultat de ce processus.

Bovendien zijn ook de concrete voorwaarden waaronder zo'n referendum wordt georganiseerd, enorm belangrijk. Zo is er de belangrijke vraag welke meerderheid er dan moet gelden. Als er bij referenda steeds een bepaalde minderheid het onderspit zou moeten delven, wordt het hele idee van politieke gelijkheid ondergraven. Als er voor elk referendum een dubbele meerderheid zou worden gevraagd, dan worden onderwerpen die op zich niet communautair zijn, gecommunautariseerd. Uiteindelijk, wanneer er geen duidelijk antwoord kan geboden worden op deze concrete vragen vooraleer het referendum wordt gebruikt om aan collectieve besluitvorming te doen, is het te verkiezen om dit instrument niet te gebruiken.

Extra aspecten die spelen bij het moderniseren van de democratie zijn het samenspel en de sequentie tussen al deze verschillende vormen van participatie. Immers, net combinaties van verschillende participatievormen kunnen voor een versterking van de democratie zorgen. Zo is het heel belangrijk dat het referendum wordt ingepast aan het einde van het democratisch proces om de zwaktes van dit instrument zoveel mogelijk op te vangen. In Ierland bijvoorbeeld kan men een heel succesvolle combinatie zien van deliberatieve burgerassemblees met een democratisch referendum.

Het tegendeel is echter ook mogelijk. Bepaalde combinaties, zoals het volksinitiatief of het recht van burgers om via een collectief petitieright over een door hen geformuleerd voorstel direct een bindend referendum onder de bevolking te houden, kunnen uiterst problematisch zijn voor de democratie. Via deze werkwijze wordt de hele parlementaire besluitvormingsprocedure met compromissen en consensus, ontweken. De beleidsvorming wordt geprivatiseerd naar de belangengroepen die zo'n initiatiefrecht opstarten. Heel vaak zijn dat net de meer goeie belangengroepen in de maatschappij.

Spreker nuanceert dat niet elke agendasetting door het volk even problematisch is als het volksinitiatief. Zo is er de mogelijkheid tot het burgerinitiatief of het collectief petitieright waarbij een aantal burgers een voorstel doen aan het Parlement waarna dit voorstel de parlementaire weg kan volgen. Eventueel kan de bespreking van dit voorstel nog gebeuren in een deliberatieve burgerassemblee of gecombineerd burgerassemblee-Parlement en aan het einde van deze bespreking kan dan eventueel nog een referendum plaatsvinden om de uitkomst van dit proces te legitimeren.

Selon M. Van Crombrugge, le bon ordre à respecter est, en résumé, le suivant: pétition – assemblée citoyenne délibérative – Parlement – référendum. Des propositions visant à autoriser certaines combinaisons ont déjà été formulées par le passé et c'est précisément vers une telle combinaison que doit tendre le présent exercice de rénovation démocratique.

L'intervenant termine en insistant sur le fait que les conditions qui encadrent ces procédés sont extrêmement importantes pour la légitimité d'un tel moment et pour la contribution qu'il peut apporter à la démocratie. En cas de référendum, par exemple, il faut que les éléments suivants soient clairement circonscrits: la question posée, le financement de la campagne, l'information, etc. En cas d'assemblées constituées par tirage au sort, il convient de fixer les règles de sélection des participants. Il en va de même de l'information donnée aux participants.

**C. Audition de M. Pierre-Etienne Vandamme, chercheur au Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL) de l'Université libre de Bruxelles (ULB)**

M. Vandamme signale, en guise d'introduction, que dans le cadre de ses activités professionnelles, il s'intéresse principalement aux justifications de l'innovation démocratique. Pourquoi veut-on innover et que reproche-t-on au système actuel?

Son exposé consistera en une réflexion sur les motivations qui pourraient justifier le renouvellement de la démocratie et les implications sur les choix des innovations possibles.

L'orateur signale qu'il existe une pluralité d'innovations démocratiques envisageables. Il a établi à cet égard un classement qui va de la plus modeste à la plus ambitieuse des innovations:

- le droit de pétition;
- la consultation populaire;
- le droit d'initiative citoyen;
- le panel citoyen consultatif;
- les commissions parlementaires mixtes;
- le budget participatif;
- le référendum d'initiative gouvernementale;
- le Sénat citoyen;

Volgens de spreker is dit samenvattend een goede volgorde: petitie – deliberatieve burgerassemblee – Parlement – referendum. In het verleden waren er al voorstellen om bepaalde combinaties mogelijk te maken en net een combinatie moet het streefdoel zijn van deze oefening om de democratie te vernieuwen.

Tot slot geeft de heer Van Crombruggen nog aan dat de omkaderende voorwaarden extreem belangrijk zijn voor de legitimiteit en de bijdrage die zo'n moment kan leveren aan de democratie. Bij referendums bijvoorbeeld is er omkadering nodig over volgende elementen: vraagstelling, campagnefinanciering, informatieversterking, enz. Bij gelote assemblees moet de selectie van deelnemers gereguleerd worden. *Idem* met de informatie die aan de deelnemers wordt meegedeeld.

**C. Hoorzitting met de heer Pierre-Etienne Vandamme, onderzoeker aan het «Centre d'étude de la vie politique» (CEVIPOL) van de Université libre de Bruxelles (ULB)**

Bij wijze van inleiding wijst de heer Vandamme erop dat hij in het kader van zijn beroepsactiviteiten vooral belangstelling heeft voor de motivering van democratische innovatie. Waarom willen we innoveren en wat schort er aan het huidige systeem?

Zijn uiteenzetting houdt een reflectie in over de beweegredenen die de vernieuwing van de democratie kunnen rechtvaardigen en over de implicaties voor de keuzes van mogelijke vernieuwingen.

Spreker wijst erop dat er tal van democratische vernieuwingen mogelijk zijn. Hij heeft ze ingedeeld van de meest bescheiden tot de meest ambitieuze:

- het petitierecht;
- de volksraadpleging;
- het recht op burgerinitiatief;
- het consultatieve burgerpanel;
- de gemengde parlementaire commissies;
- de participatieve begroting;
- het referendum op regeringsinitiatief;
- de burgersenaat;

- le référendum d’initiative citoyenne;
- la révocation des élus.

Le panel citoyen consultatif – relativement inoffensif quant à sa portée – doit, à ses yeux, être distingué des commissions parlementaires mixtes – qui touchent au cœur du mécanisme décisionnel politique – et du Sénat citoyen, encore plus ambitieux.

Il est également nécessaire de faire la distinction entre le référendum d’initiative gouvernementale et le référendum d’initiative citoyenne, ce dernier transférant beaucoup plus d’influence aux citoyens.

L’intervenant ajoute également une innovation qui n’a pas été évoquée par les autres experts, à savoir la révocation des élus avant la fin de leur mandat par le biais d’une pétition et d’un vote de la population. Cette proposition ne doit pas être vue comme une démarche hostile envers les élus mais, au contraire, comme un moyen de renforcer la confiance des citoyens.

Pour faire un choix parmi ces différentes innovations, il faut avant tout se poser la question de l’objectif poursuivi.

En fonction de trois objectifs prioritaires, l’une ou l’autre technique participative sera plus appropriée. Ces objectifs sont:

- satisfaire le grand public;
- s’assurer que les décisions soient plus en phase avec les aspirations des citoyens;
- renforcer la confiance des citoyens dans leurs représentants.

### **1) Objectif de satisfaire le grand public**

Il règne actuellement au sein du grand public une forte demande d’innovation démocratique qui accorderait plus de pouvoir aux citoyens. Elle y est clairement populaire.

Cela ne signifie pas que tous les citoyens y sont favorables: une partie de la population a une confiance assez large en ses élus. D’autres encore sont plus favorables à un gouvernement d’experts, plutôt que de représentants politiques.

À ce jour, il n’existe pas encore de mécanisme spécifique d’innovation qui se dégage pour rencontrer pleinement cette demande.

- het referendum op burgerinitiatief;
- afzetting van verkozenen.

Het consultatieve burgerpanel – dat vrij ongevaarlijk is qua draagwijdte – moet volgens spreker worden onderscheiden van de gemengde parlementaire commissies – die de kern vormen van het politieke besluitvormingsmechanisme – en de nog ambitieuzere burgersenaat.

Er moet ook een onderscheid worden gemaakt tussen het referendum op regeringsinitiatief en het referendum op burgerinitiatief. Bij het laatstgenoemde wordt veel meer invloed overgedragen aan de burgers.

Spreker voegt ook een innovatie toe die niet door de overige deskundigen is vermeld, namelijk de afzetting van verkozenen voor het einde van hun mandaat door middel van een petitie en een stemming door de bevolking. Dat voorstel moet niet worden gezien als een vijandige houding tegenover de verkozenen, maar juist als een middel om het vertrouwen van de burgers te versterken.

Om een keuze te kunnen maken tussen deze verschillende innovaties moet men zich eerst afvragen wat het beoogde doel is.

Op basis van drie prioritaire doelstellingen zal een bepaalde participatietechniek geschikter zijn. Deze doelstellingen zijn:

- het grote publiek tevredenstellen;
- ervoor zorgen dat de beslissingen meer in overeenstemming zijn met de wensen van de burgers;
- het vertrouwen van de burgers in hun vertegenwoordigers versterken.

### **1) Doelstelling: het grote publiek tevredenstellen**

Er heerst momenteel bij het grote publiek een sterke vraag naar democratische innovatie waarbij meer macht aan de burgers zou worden gegeven. Dat is duidelijk populair.

Dit betekent niet dat alle burgers er voorstander van zijn: een deel van de bevolking heeft een vrij groot vertrouwen in haar verkozenen. Anderen zijn dan weer meer voorstander van een regering van deskundigen dan van politieke vertegenwoordigers.

Tot nu toe voldoet geen enkel specifiek innovatiemechanisme helemaal aan deze vraag.

Mais ce mécanisme devrait en tout état de cause répondre à une double exigence:

— une exigence de visibilité: l'innovation doit être connue du grand public, or souvent les citoyens ne sont pas suffisamment informés. En Communauté germanophone, par exemple, les citoyens ne sont pas assez informés de l'existence d'un Conseil citoyen permanent et du fait qu'ils pourraient être tirés au sort. L'enjeu est dès lors important et nécessite une bonne couverture médiatique et une bonne conception de l'innovation démocratique;

— une exigence d'impact: pour les citoyens qui se mobilisent pour davantage de participation citoyenne, la question de l'impact est cruciale. Ils ne souhaitent pas un simulacre de participation.

Parmi les exemples d'innovations visibles et ayant un impact, la plus forte est le référendum d'initiative citoyenne. Son processus échappe en effet totalement au contrôle des élus et des partis. Il en va de même pour un futur Sénat tiré au sort, qui aurait potentiellement une visibilité très importante, et pour la révocation des élus.

### **2) Objectif de s'assurer que les décisions soient plus en phase avec les aspirations des citoyens**

Dans ce cas de figure, l'exigence d'impact demeure. Mais elle cohabite par ailleurs avec des exigences de représentativité et d'inclusion. Il faut éviter qu'une minorité des personnes bien informées s'emparent des mécanismes de participation proposés. Pour être en phase avec la majorité des citoyens, il faut être attentifs aux biais d'auto-sélection ou de mainmise par des groupes d'intérêt organisés. Il est impératif de faire un effort particulier pour aller à la rencontre des publics plus désavantagés.

On peut citer, à titre d'exemple, les commissions mixtes avec quotas, garantissant ainsi une diversité suffisante, mais aussi le Sénat citoyen qui satisferait les exigences de représentativité et d'impact, le mécanisme de révocation et le référendum d'initiative citoyenne.

### **3) Objectif de renforcer la confiance des citoyens dans leurs représentants**

Cet objectif est le plus difficile. Si l'on veut renforcer la confiance dans les élus et les partis qui souffrent actuellement d'un fort déficit de légitimité, il faut observer que certaines innovations peuvent renforcer la confiance générale dans le système, sans améliorer pour autant la confiance envers les partis et les élections.

Maar dit mechanisme zou in ieder geval aan de volgende twee vereisten moeten voldoen:

— een zichtbaarheidvereiste: de innovatie moet bekend zijn bij het grote publiek, maar de burgers zijn vaak niet voldoende geïnformeerd. In de Duitstalige Gemeenschap zijn de burgers bijvoorbeeld onvoldoende ingelicht over het bestaan van een permanente burgerraad en over het feit dat ze bij loting kunnen worden aangewezen. De uitdaging is dus groot en vereist voldoende media-aandacht en een goed begrip van democratische innovatie;

— een impactvereiste: voor burgers die zich inzetten voor meer burgerparticipatie is de impact cruciaal. Ze willen geen schijnvertoning van participatie.

Van de voorbeelden van zichtbare en impactvolle innovaties, is het referendum op burgerinitiatief het sterkst. Het proces valt volledig buiten de controle van de verkozenen en partijen. Hetzelfde geldt voor een toekomstige bij loting aangewezen Senaat, die een zeer grote zichtbaarheid kan krijgen, en voor de afzetting van verkozenen.

### **2) Doelstelling: ervoor zorgen dat de beslissingen meer in overeenstemming zijn met de wensen van de burgers**

In dit geval blijft de impactvereiste bestaan. Maar die gaat ook samen met de eisen van representativiteit en inclusie. Men moet voorkomen dat een minderheid van goed geïnformeerde mensen zich meester maakt van de voorgestelde participatiemechanismen. Om op één lijn te zitten met de meerderheid van de burgers, moeten we aandacht hebben voor de probleem van autoselectie of overheersing door georganiseerde belangengroepen. Het is absoluut noodzakelijk een bijzondere inspanning te leveren om een meer achtergesteld publiek te bereiken.

Voorbeelden hiervan zijn gemengde commissies met quota, waardoor voldoende diversiteit wordt gewaarborgd, maar ook de burgersenaat, die zou voldoen aan de eisen van representativiteit en impact, het afzettingsmechanisme en het referendum op burgerinitiatief.

### **3) Doelstelling: het vertrouwen van de burgers in hun vertegenwoordigers versterken**

Dit doel is het moeilijkste. Als het erom gaat het vertrouwen te versterken in de verkozenen en de partijen, die momenteel veel aan legitimiteit hebben verloren, kunnen bepaalde innovaties het algemene vertrouwen in het systeem weliswaar versterken, zonder evenwel het vertrouwen in partijen en verkiezingen te vergroten.



Ainsi, un référendum d'initiative citoyenne ou un tirage au sort peuvent renforcer la confiance dans le système politique mais pas dans les élus, ces derniers y jouant précisément un rôle moindre.

De même, le tirage au sort peut être en tension avec la légitimité électorale, en particulier en cas d'opposition entre deux volontés populaires. Imaginons deux assemblées représentatives, l'une élue et l'autre tirée au sort, qui soient en désaccord total sur un point. Ce cas de figure est potentiellement dangereux pour la légitimité électorale puisque l'on se poserait la question de savoir qui représente le peuple.

Cependant, il n'y a pas nécessairement conflit entre tirage au sort et élections si l'on opte pour une logique de coopération: l'assemblée tirée au sort ferait ainsi des propositions initiales et l'assemblée élue s'en emparerait dans un second temps. La démarche serait alors celle d'un renforcement mutuel.

De même, pour renforcer la confiance envers les partis et les élections, il est nécessaire d'augmenter le contrôle citoyen. De nombreux citoyens ont le sentiment de n'avoir aucun contrôle sur ce qui se passe au niveau politique. Ceci peut notamment se faire en augmentant la transparence du travail effectué par les représentants politiques. Une autre option est celle de la révocation d'un élu, mécanisme de sanction en cas de faute grave ou de comportement inapproprié d'un élu. La révocation a en effet une forte valeur symbolique. Le Royaume-Uni a réintroduit cette révocation des parlementaires voici quelques années.

Il faut également garantir une ouverture visible des élus aux initiatives citoyennes et prévoir des mécanismes d'initiative accessibles et efficaces.

Si l'on opte pour le tirage au sort, il est essentiel que les représentants élus tiennent compte des recommandations formulées par les assemblées tirées au sort. En Communauté germanophone, le président du Parlement s'est engagé à suivre les recommandations de l'Assemblée citoyenne, ce qui constitue un geste fort.

Une dernière piste de réflexion est celle de l'augmentation de la démocratie au sein des partis.

En conclusion, l'orateur insiste sur le fait qu'il faut être au clair sur les objectifs poursuivis, ceux-ci ayant une influence sur le type d'innovation démocratique possible.

Dans tous les cas, il est impératif d'éviter à tout prix les innovations manquant de visibilité et les innovations impuissantes, qui finissent par frustrer les citoyens

Zo kan een referendum op burgerinitiatief of loting het vertrouwen in het politieke systeem versterken, maar niet in de verkozenen, aangezien zij er een minder belangrijke rol in spelen.

Ook bij loting kan spanning ontstaan over de electorale legitimiteit, in het bijzonder wanneer twee populaire strekkingen tegenover elkaar staan. Stel dat er twee representatieve assemblees zijn, de ene samengesteld op basis van verkiezingen en de andere op basis van loting, die het over één punt totaal oneens zijn. Dit scenario is potentieel gevaarlijk voor de electorale legitimiteit, omdat men zich kan afvragen wie het volk vertegenwoordigt.

Loting en verkiezingen staan echter niet noodzakelijk in conflict met elkaar als men kiest voor een samenwerkingslogica: de bij loting aangewezen assemblee zou initiële voorstellen doen en de verkozen assemblee zou die vervolgens verder uitwerken. Die aanpak komt dan neer op wederzijdse versterking.

Om het vertrouwen in partijen en verkiezingen te versterken, is het ook noodzakelijk de burgercontrole te vergroten. Veel burgers hebben het gevoel dat ze geen enkele controle hebben over wat er op politiek niveau gebeurt. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door meer transparantie van het werk van de politieke vertegenwoordigers. Een andere mogelijkheid is de afzetting van een verkozene, een sanctiemechanisme in geval van zware fout of ongepast gedrag van een verkozene. De afzetting heeft immers een sterke symbolische waarde. Het Verenigd Koninkrijk heeft enkele jaren geleden de afzetting van parlementsleden opnieuw ingevoerd.

Er moet ook een zichtbare openheid zijn van de verkozenen voor burgerinitiatieven en men moet voorzien in toegankelijke en doeltreffende initiatiefmechanismen.

Als voor loting wordt gekozen, is het van essentieel belang dat de verkozenen rekening houden met de aanbevelingen van de bij loting aangewezen assemblees. In de Duitstalige Gemeenschap heeft de voorzitter van het Parlement zich ertoe verbonden de aanbevelingen van de Burgerraad te volgen, wat een krachtig gebaar is.

Een laatste denkpiste is meer democratie binnen de partijen.

Tot slot benadrukt spreker de nood aan duidelijke doelstellingen, aangezien deze van invloed zijn op de mogelijke vormen van democratische innovatie.

In elk geval moeten innovaties die niet zichtbaar zijn en geen macht inhouden tegen elke prijs worden vermeden, want dat zal burgers die op zoek zijn naar meer participatie

demandeurs de plus de participation et augmentent la rancœur et la défiance.

#### D. Échange de vues

M. Courard déclare être de plus en plus perdu face à la question du renouveau démocratique. Le désaveu vis-à-vis du monde politique est connu mais y répondre s'avère particulièrement complexe. Les experts ont formulé des propositions concrètes pour y apporter un début de réponse, notamment un Sénat remodelé, ce qui pourrait être une piste intéressante. Toutefois, le Sénat a perdu de nombreuses compétences dans le processus décisionnel. Il faut, selon l'intervenant, éviter d'associer nos citoyens à une institution qui a perdu une grande partie de sa crédibilité aux yeux des politiques, à moins de remodeler le Sénat en lui donnant un rôle plus dynamique dans le cadre de la démocratie citoyenne et participative, en parallèle de la démocratie représentative.

Les experts ont également évoqué le référendum qui nécessiterait une révision de la Constitution pour l'y intégrer. L'intervenant déclare avoir des sentiments mitigés face au référendum, notamment suite à l'expérience négative du *Brexit*. Un référendum peut, selon lui, être la traduction d'un fort sentiment de populisme des citoyens. Les citoyens ont-ils suffisamment d'informations pour prendre une décision réfléchie lors d'un référendum?

Les commissions ou assemblées mixtes constituent une piste de réflexion intéressante, à la condition toutefois que l'on veille à ce que les élus ne prennent pas le dessus sur les citoyens.

Enfin, pour l'intervenant, le tirage au sort n'est intéressant que si les personnes tirées au sort sont motivées et suffisamment représentatives de toutes les couches sociales.

Quant à la révocation, il y est, en théorie, favorable. Il observe toutefois que des élus qui ont rencontré des difficultés et été mis sur la sellette par la justice, sont souvent plébiscités aux élections suivantes. C'est un phénomène étonnant puisque la logique voudrait qu'ils soient sanctionnés aux élections suivantes, *quod non*. Quel est l'avis des experts sur ce point?

M. Schiltz signale qu'il a entendu des différents spécialistes un certain nombre de préoccupations et de suggestions récurrentes.

frustrer en et zal de wrevel en het wantrouwen alleen maar aanwakkeren.

#### D. Gedachtewisseling

De heer Courard zegt dat hij steeds verder verdwaalt in de kwestie van de democratische vernieuwing. Het ongenoegen over de politieke wereld is bekend, maar de oplossing daarvoor lijkt bijzonder complex. De deskundigen hebben concrete voorstellen geformuleerd om een eerste stap in die richting te zetten, waaronder een vernieuwde Senaat, wat een interessante piste zou kunnen zijn. De Senaat heeft echter veel bevoegdheden in het besluitvormingsproces verloren. Volgens spreker moeten we voorkomen dat onze burgers geassocieerd worden met een instelling die in de ogen van politici veel van haar geloofwaardigheid heeft verloren, tenzij we de Senaat omvormen door hem een dynamischere rol te geven in het kader van de burger- en participatieve democratie, parallel met de representatieve democratie.

De deskundigen hadden het ook over het referendum waarvoor een herziening van de Grondwet nodig zou zijn om dat referendum erin op te nemen. Spreker geeft aan dat hij gemengde gevoelens heeft over het referendum, vooral na de negatieve ervaring met de *Brexit*. Een referendum zou volgens spreker de uitdrukking kunnen zijn van een sterk gevoel van populisme bij de burgers. Zijn burgers voldoende geïnformeerd om een weloverwogen besluit te nemen bij een referendum?

Gemengde commissies of assemblees zijn een interessante denkpiste, op voorwaarde echter dat men ervoor zorgt dat de verkozenen niet de overhand krijgen op de burgers.

Tot slot is voor spreker loting alleen interessant als de bij loting aangewezen mensen gemotiveerd zijn en voldoende representatief zijn voor alle sociale lagen van de bevolking.

Wat de afzetting betreft, daar is spreker in theorie voorstander van. Spreker merkt echter op dat verkozenen die in moeilijkheden zijn geraakt en door justitie op de beklagdenbank zijn gezet, vaak bij volgende verkiezingen een groot aantal stemmen halen. Dit is een verrassend verschijnsel, aangezien het logisch zou zijn dat zij bij de volgende verkiezingen zouden worden afgestraft, *quod non*. Wat denken de deskundigen hierover?

De heer Schiltz geeft mee dat hij bij de verschillende specialisten een aantal bezorgdheden en suggesties ontdekt die steeds terugkeren.

Il observe cependant que les experts sont divisés sur le point de savoir si la solution est dans davantage de délibération ou si c'est plutôt par le tirage au sort qu'on représentera mieux le citoyen. L'autosélection est plus simple à l'échelon local, où l'expertise citoyenne est plus développée, où l'asymétrie d'information et le risque de manipulation sont plus réduits, etc. Mais lorsqu'on veut passer à un niveau plus élevé, il faut s'interroger, comme on l'a d'ailleurs vu à Porto Alegre, sur la représentation et, *a fortiori*, sur la légitimité.

L'orateur ajoute que les responsables politiques se posent aussi la question. La question à la base des présentes auditions est: les femmes et les hommes politiques représentent-ils leurs électeurs ou l'ensemble de la population? Cet aspect mène au système où un parlementaire représente un territoire homogène, c'est-à-dire le système anglais. Dans cette optique, M. Schiltz regrette que le débat n'ait pas encore répondu aux interrogations sur le contenu de la représentation et sur l'importance du mandat. Les spécialistes pourraient-ils donner leur avis à ce sujet? Par ailleurs, l'intervenant se demande comment les différents orateurs situent le rôle des partis dans un contexte de démocratisation et de participation citoyenne croissantes. Enfin, qu'en est-il de la contradiction apparente entre initiatives délibératives et initiatives fondées sur le tirage au sort?

M. Demeuse rappelle que la commission, à l'issue des auditions, sera amenée à formuler des recommandations. Selon les experts, quelles sont les priorités d'innovation démocratique (ou combinaisons de mécanismes) qui devraient y être mises en avant? Moyennant quelles balises?

La proposition d'un Sénat citoyen lui paraît très intéressante et a été plébiscitée par Messieurs Vandamme et Reuchamps. M. Van Crombrugge ne s'est toutefois pas exprimé sur le sujet. Quelle est son opinion à cet égard?

Quant aux commissions délibératives, la Wallonie réfléchit actuellement à la question, suite aux initiatives bruxelloises en la matière. Comment éviter que les politiques ne prennent le dessus sur les citoyens? Faut-il envisager le huis clos pour ces réunions?

Une dernière question de l'intervenant concerne la manière dont on peut associer le plus largement possible les citoyens au processus démocratique et ce, tant au niveau des publics choisis que parmi ceux qui ne le sont pas. Le besoin de visibilité donnée aux différentes initiatives, évoqué par M. Vandamme, lui paraît en

Wel merkt hij een gebrek aan wetenschappelijke consensus op in het antwoord op de vraag of de oplossing meer deliberatief moet zijn of dat eerder de lottrekking het beste instrument is om een vertegenwoordiging van de burger te bereiken. Lokaal is de zelfselectie eenvoudiger want de lokale expertise is bij de burger groter, de informatie-assymetrie is kleiner, de kans op manipulatie is kleiner, enz. Echter, eens men dit op een hoger niveau wenst toe te passen, stelt zich, zoals ook in Porto Alegre is gebleken, de vraag van de vertegenwoordiging en daarmee ook, veel sterker, de vraag van de legitimiteit.

Spreker geeft vervolgens aan dat ook politici zich deze vraag stellen. De vraag die tot deze hoorzittingen heeft geleid: vertegenwoordigen politici hun kiezers of vertegenwoordigen ze de gehele bevolking. Dat laatste aspect leidt naar het systeem waarbij een parlementslid een homogeen gebied vertegenwoordigt of het Engelse systeem. In die zin mist het lid in het debat het antwoord op de vragen naar de inhoud van vertegenwoordiging en naar het belang van het mandaat. Kunnen de specialisten daarover hun mening geven? En ten tweede vraagt hij zich af hoe de sprekers de rol van partijen zien in een context van meer democratisering en meer burgerbetrokkenheid. Tot slot wat met de schijnbare botsing tussen deliberatieve initiatieven en initiatieven geïnitieerd via lottrekking?

De heer Demeuse herinnert eraan dat de Commissie na de hoorzittingen aanbevelingen zal moeten formuleren. Welke prioriteiten inzake democratische innovatie (of combinaties van mechanismen) moeten volgens de deskundigen naar voren worden gebracht? Met welke bakens?

Het voorstel van een burgersenaat lijkt spreker zeer interessant en het werd sterk gesteund door de heren Vandamme en Reuchamps. De heer Van Crombrugge heeft zich echter niet uitgesproken over dit onderwerp. Wat is zijn mening hierover?

Wallonië denkt momenteel na over de deliberatieve commissies, in navolging van de Brusselse initiatieven ter zake. Hoe kunnen we voorkomen dat politici de overhand krijgen op de burgers? Moeten deze vergaderingen achter gesloten deuren plaatsvinden?

Een laatste vraag van spreker gaat over de manier waarop burgers zo ruim mogelijk bij het democratische proces kunnen worden betrokken, zowel bij het gekozen als het niet-gekozen publiek. De noodzaak om de verschillende initiatieven zichtbaar te maken, benadrukt door de heer Vandamme, lijkt spreker van groot belang. Delen

effet extrêmement important. Les deux autres experts partagent-ils ce point de vue? Comment éviter que des initiatives de participation démocratique se passent en vase clos?

M. Van de Wauwer se réjouit d'entendre que la démocratie représentative reste la meilleure forme de démocratie, même si son fonctionnement peut certes être amélioré. Tel devrait être l'objectif du présent rapport d'information ainsi que du parti de l'intervenant. Il est passionnant d'entendre que la démocratie est un processus qui permet la coexistence de différentes formes de participation, dans le but d'accroître la participation des citoyens. Le cadre à prévoir pour chacune de ces formes de participation est donc très important, lui aussi.

M. Van de Wauwer rappelle qu'entre les échelons local et fédéral s'insèrent les Régions et les Communautés. Comment les intervenants pensent-ils compléter la démocratie représentative à ce niveau?

Les systèmes électoraux jouent aussi un rôle important dans le fonctionnement de la démocratie. Les différents orateurs auraient-ils des suggestions dans ce domaine?

M. Nemes souhaite entendre M. Reuchamps sur la déconnexion des représentants élus ou tirés au sort vis à vis des citoyens. Force est de constater que les citoyens sont actuellement dégoûtés par la politique et par les politicien(ne)s à qui ils reprochent de vivre dans une bulle. En quoi le tirage au sort permettra-t-il de reconnecter les citoyens aux décideurs politiques et redonner confiance, alors que les tirés au sort bénéficieront des mêmes avantages financiers que les politiques?

D'autre part, l'intervenant se demande comment une personne tirée au sort va rendre compte de ses actes devant la collectivité.

Une question qui n'est pas abordée par les experts est celle de l'accès à l'information. Dans notre société, l'essentiel des médias est aux mains de petits groupes privés. En Flandre, la place laissée aux climato-sceptiques dans les débats médiatiques sur les manifestations des jeunes pour le climat en témoigne. Ces climato-sceptiques y ont en effet bénéficié de 40 % de temps d'antenne, alors qu'ils représentent moins d'1 % de la communauté scientifique. Comment éviter ces dérives dans le cadre d'un renouveau démocratique? Comment garantir un accès à une information de qualité?

Face aux propositions formulées par les experts, l'intervenant craint qu'on en arrive à remplacer une élite par une autre. De plus, ni la nécessaire transparence, ni le

de andere twee deskundigen dit standpunt? Hoe kunnen we voorkomen dat initiatieven van democratische participatie buiten de realiteit plaatsvinden?

De heer Van de Wauwer is verheugd te vernemen dat de representatieve democratie nog steeds de beste vorm van democratie is maar dat de werking ervan zeker kan worden aangevuld. Laat dat nu exact ook de doelstelling van dit informatieverslag en van zijn partij zijn. Het is boeiend om te horen dat democratie een heel proces is waarbij er verschillende participatievormen naast elkaar kunnen plaatsvinden om op die manier de betrokkenheid van de burgers te vergroten. Belangrijk is dus ook het kader dat per participatievorm wordt voorzien.

Spreker geeft aan dat tussen het lokale en federale niveau zich de Gewesten en Gemeenschappen bevinden. Hoe zien de sprekers daar de aanvulling op de representatieve democratie?

Belangrijk voor de werking van de democratie zijn ook de kiessystemen. Zijn er daarvoor eventuele suggesties van de sprekers?

De heer Nemes wil de heer Reuchamps horen over het gebrek aan verbondenheid tussen de verkozen of uitgelote vertegenwoordigers en de burgers. Men moet vaststellen dat de burgers momenteel een afkeer hebben van de politiek en de politici, die ze verwijten in een bubbel te leven. Hoe kan loting ertoe leiden dat de burgers zich weer verbonden gaan voelen met de politieke besluitvormers en voor nieuw vertrouwen zorgen, wanneer de uitgelote personen dezelfde financiële voordelen genieten als de politici?

Anderzijds vraagt spreker zich af hoe een uitgeloot persoon voor de gemeenschap rekenschap van zijn daden zal afleggen.

Een vraag die de experten niet behandelen is die van de toegang tot de informatie. In onze samenleving zijn de essentiële media in handen van kleine privégroepen. In Vlaanderen blijkt dat uit de plaats die klimaat-sceptici in de mediadebatten over de jongerenmanifestaties rond het klimaat krijgen. Die klimaat-sceptici kregen er immers 40 % van de zendtijd, terwijl ze minder dan 1 % van de gemeenschap van wetenschappers vertegenwoordigen. Hoe kunnen we die ontsparingen in het raam van de democratische vernieuwing voorkomen? Hoe garanderen we de toegang tot kwaliteitsvolle informatie?

Nu hij de voorstellen van de experten ziet, vreest spreker dat men de ene elite door de andere zal vervangen. Bovendien hebben de experten noch de noodzakelijke



fait qu'il faudra rendre des comptes à la collectivité n'ont été abordés par les experts. En bref, est-ce le système démocratique qui pose problème ou les personnes qui le représentent?

L'intervenant aimerait en outre entendre M. Vandamme sur la justification du choix des trois questions qu'il a utilisées comme références lors de son exposé. Pourquoi précisément ces trois questions, alors que l'essence du débat politique ne se reflète pas en elles? La question devrait plutôt être, estime l'intervenant, de savoir quelle direction l'on souhaite donner à notre société pour répondre aux besoins de la collectivité.

Les trois questions suggérées par M. Vandamme limitent la réflexion au schéma classique du «faire de la politique pour faire de la politique».

Sa question sera donc la suivante: le système démocratique en l'état ne serait-il pas plus efficace s'il y avait une plus grande transparence, une limitation des prérogatives des élus et la possibilité de les révoquer? Moyennant quelques réformes au système démocratique en place, ne peut-on pas lui redonner ses lettres de noblesse?

M. Steenwegen demande aux intervenants quelles sont les conditions générales à réunir pour pouvoir mettre en place les différents processus démocratiques. Pourrait-on en dire plus à cet égard?

Mme Tahar revient sur le mécanisme des quotas évoqué par les experts, permettant d'assurer une meilleure représentation des différentes couches sociales dans une démocratie plus participative. Elle n'est pas certaine que ces quotas garantiront forcément la visibilité et la représentativité de certaines couches sociales qui ne sont pas forcément intéressées par la chose publique. Comment dès lors s'assurer de la représentativité maximale des citoyens?

M. Reuchamps affirme ne pas avoir de réponse toute faite à la question de ce qu'il faut faire pour permettre l'évolution de notre démocratie. La formule miracle n'existe pas. Ce qu'il sait en revanche, c'est qu'il faut agir. Et il faut agir avec visibilité et puissance car le lien social et démocratique est actuellement en déliquescence.

Impliquer davantage les citoyens dans notre processus décisionnel permettra d'améliorer leur adhésion à la norme. On assiste en effet de plus en plus à une individualisation de la norme, interprétée en fonction des

transparantie, noch het feit dat er rekenschap zal moeten worden afgelegd aan de gemeenschap besproken. Kortom, is het democratische systeem het probleem of zijn het de mensen die het vertegenwoordigen?

Spreker vraagt de heer Vandamme op welke gronden zijn keuze van de drie vragen die hij in zijn uiteenzetting als referentie gebruikt, is gestoeld. Waarom precies die drie vragen, terwijl de essentie van het politiek debat er niet in weerspiegeld wordt? Volgens spreker moet de vraag veeleer luiden welke richting men onze samenleving wil uitsturen om aan de behoeften van de collectiviteit te voldoen.

De drie vragen die de heer Vandamme suggereert, beperken de reflectie tot het klassieke schema van «politiek bedrijven om politiek te bedrijven».

Zijn vraag is dus: zou het huidige democratische systeem niet efficiënter zijn indien er meer transparantie was en er een beperking kwam van de voorrechten van de verkozenen alsook de mogelijkheid om hen af te zetten? Kan men door middel van enkele hervormingen van het actueel democratisch systeem het niet opnieuw zijn adelbrieven geven?

De heer Steenwegen vraagt aan de sprekers welke randvoorwaarden belangrijk zijn bij het inzetten van de verschillende democratische processen. Kan hierop dieper worden ingegaan?

Mevrouw Tahar komt terug op het mechanisme van de quota waarover de experten het hadden en waardoor kan worden gezorgd voor een betere vertegenwoordiging van alle lagen van de bevolking in een meer participatieve democratie. Ze is er niet van overtuigd dat die quota de zichtbaarheid en de representativiteit van bepaalde lagen van de bevolking, die niet per definitie in overheidsbestuur geïnteresseerd zijn, zullen garanderen. Hoe kan men ervoor zorgen dat de burgers maximaal vertegenwoordigd zijn?

De heer Reuchamps verklaart dat hij geen pasklaar antwoord heeft op de vraag hoe men kan zorgen voor een optimale ontwikkeling van onze democratie. Er is geen toverformule. Wat hij wel weet is dat we iets moeten doen. En wat we doen, moet zichtbaar en krachtig zijn, want de maatschappelijke en democratische samenhang is momenteel in verval.

Als we de burgers meer bij ons besluitvormingsproces betrekken, kunnen we hun instemming met de norm verbeteren. We zien immers dat de norm steeds meer wordt geïndividualiseerd en geïnterpreteerd op basis van

intérêts personnels, et il est urgent de revenir à une norme collective.

L'intervenant estime que si les experts ne sont effectivement pas d'accord sur tout, il y a néanmoins consensus sur le constat que les citoyens veulent participer davantage au processus décisionnel. Et le tirage au sort est selon lui la seule solution envisageable pour mobiliser les gens, même s'ils ont la possibilité de refuser.

Le tirage au sort constitue certes un début de réponse sans être un fin en soi: il serait en effet préférable que les citoyens participent naturellement au processus décisionnel et que ce ne soient pas systématiquement les «vieux mâles blancs» que l'on retrouve au niveau participatif.

Malheureusement, les biais existeront toujours, sauf à rendre le résultat du tirage au sort obligatoire: ainsi, même au Parlement et malgré l'existence de quotas, le résultat des élections ne reflète pas la diversité de notre société.

Néanmoins, malgré ses défauts, le tirage au sort est, selon l'intervenant, la solution la moins inégalitaire.

Il revient aux autorités de faire en sorte qu'un maximum de personnes ait envie de répondre favorablement à un tirage au sort. Cela peut se faire par une bonne visibilité médiatique ou par une forme de compensation qui n'est pas forcément financière. La conviction de participer de manière réelle et constructive à la chose publique peut déjà être suffisante car elle réenchante de la sorte notre démocratie.

En revanche, il n'y a pas consensus parmi les experts sur la question de savoir où l'on place le tirage au sort dans l'échelle d'Arnstein. Jusqu'où est-on prêt à aller: se limite-t-on à un rôle consultatif dans le chef des tirés au sort ou leur accorde-t-on un vrai rôle décisionnel?

Plusieurs commissaires ont évoqué le fait que les citoyens impliqués dans des processus participatifs ne seraient pas amenés à rendre des comptes à la collectivité, alors qu'*a contrario*, les représentants élus y sont contraints. Ceci n'est toutefois vrai qu'en théorie. Cela ne se vérifie pas dans la pratique. Faut-il dès lors évoluer vers l'idée d'un mandat impératif (forme de mandat politique, dans lequel le pouvoir est délégué à une organisation ou un individu élu en vue de mener une action définie dans la durée et dans la tâche, selon des modalités précises auxquelles il ne peut déroger. Il s'oppose au mandat représentatif)? L'intervenant ne le pense pas. Il opte plutôt pour un mécanisme de démocratie «liquide» aussi

personnelle, tandis que les intérêts collectifs, et en particulier les intérêts des personnes les moins favorisées, doivent être pris en compte. Les intérêts personnels, tandis que les intérêts collectifs, et en particulier les intérêts des personnes les moins favorisées, doivent être pris en compte.

Spreker geeft toe dat de deskundigen het niet over alles eens zijn, maar dat er toch een consensus bestaat over de vaststelling dat de burgers meer willen participeren in het besluitvormingsproces. En loting is volgens hem de enige mogelijke oplossing om op een beroep te doen op de mensen, ook al behouden ze de mogelijkheid om te weigeren.

Loting is zeker een begin van een oplossing, maar geen doel op zich: het zou inderdaad beter zijn dat de burgers op natuurlijke wijze aan het besluitvormingsproces deelnemen en dat het niet systematisch de «blanke oude mannen» zijn die men op het participatieve niveau terugvindt.

Helaas zal die onevenredigheid er altijd zijn, tenzij we het resultaat van de loting verplicht maken: zelfs in het Parlement weerspiegelt het resultaat van de verkiezingen, ondanks het bestaan van quota, de diversiteit van onze samenleving niet.

Loting is, ondanks de gebreken ervan, volgens spreker de oplossing waarbij de ongelijkheid het meest afvlakt.

Het is aan de autoriteiten om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk mensen zin hebben om positief te reageren op een loting. Dat kan met een goede zichtbaarheid in de media of door een vorm van compensatie die niet financieel hoeft te zijn. De overtuiging dat men werkelijk en constructief aan het overheidsbestuur deelneemt, kan reeds voldoende zijn, want op die manier wordt onze democratie opnieuw aantrekkelijk gemaakt.

Er is echter onder de experts geen consensus over de vraag waar men de loting op de ladder van Arnstein moet plaatsen. Hoever wil men gaan: beperkt men zich tot een raadgevende stem voor de uitgelote personen of geeft men hun een echte rol als besluitvormer?

Verscheidene commissieleden hebben opgeworpen dat de burgers die bij participatieve processen betrokken zijn, geen rekenschap moeten afleggen aan de gemeenschap, terwijl verkozenen daar wel toe verplicht zijn. Dat klopt echter alleen in theorie. In de praktijk blijkt dat niet waar te zijn. Moeten we dan evolueren naar het idee van een imperatief mandaat (een soort politiek mandaat waarbij de macht aan een organisatie of verkozen individu wordt overgedragen om een welbepaalde handeling te stellen die in de tijd en wat de opdracht betreft beperkt is, volgens welbepaalde regels waarvan niet mag worden afgeweken. Het staat tegenover het representatieve mandaat)? Spreker denkt het niet. Hij kiest veeleer voor een mechanisme

appelée démocratie délégative, qui est une forme de gouvernement démocratique où, pour chaque votation, le votant dispose de la possibilité soit de voter directement, soit de transférer son droit de vote à un délégué de son choix. Ce principe étant valable également pour chaque délégué, la délégation est dite «en cascade». On raisonne alors en fonction des enjeux et non pas en fonction des individus. La démocratie liquide modifie fondamentalement nos rapports à la représentation. Les avancées technologiques nous le permettent.

Toutefois, de manière générale, on observe le talon d'Achille du système participatif qui est la capacité de délibérer. C'est particulièrement vrai pour le référendum: comment délibérer avec onze millions de personnes?

Plutôt que de s'attarder sur un mécanisme de reddition des comptes, l'intervenant suggère d'opter pour un bon mécanisme de rotation. Le tirage au sort donne certes un pouvoir à un groupe d'individus tirés au sort mais ils vont se contrôler les uns les autres, par la force de l'autorégulation. De plus, les tirés au sort ne restent en place que pour un temps limité, ce qui limite les risques. Rien n'exclut néanmoins de prévoir un mécanisme de vérification des décisions prises (et éventuellement l'engagement de la responsabilité pénale) et des incompatibilités professionnelles pour une certaine durée, moyennant une compensation financière.

L'intervenant est d'avis que les tirés au sort doivent en tout état de cause être rémunérés pour leur travail, à l'instar des représentants élus: le principe de la rotation évitera que ces citoyens ne s'installent dans une carrière politique.

Il souligne également un élément important, qui permet de répondre à certaines craintes exprimées par les commissaires, à savoir la dimension d'apprentissage. Si on se réfère à l'exemple suisse de la votation, force est de constater que les citoyens suisses ne sont pas plus intelligents que d'autres, mais qu'ils ont simplement développé une habitude culturelle du référendum. Cet apprentissage se développe dans le temps et dans la démultiplication. Le *Brexit*, de par sa forme unique et occasionnelle, en est le contre-exemple. Mais si l'on organise des mesures participatives de manière régulière, l'apprentissage dans le chef de nos citoyens se fera automatiquement. Le dialogue citoyen en Communauté germanophone et les commissions parlementaires mixtes ne seront pas des mesures «one shot» mais permettront au contraire de participer à cette dimension d'apprentissage.

van «vloeibare» democratie, ook delegatiedemocratie genoemd, wat een vorm van democratische regering is, waarbij de kiezer voor elke stemming de mogelijkheid heeft ofwel rechtstreeks te stemmen, ofwel zijn stemrecht over te dragen aan een afgevaardigde van zijn keuze. Omdat dat principe ook voor elke afgevaardigde geldt, noemt men dit een trapsgewijze delegatie. Men gaat dan uit van het thema en niet van individuen. De vloeibare democratie wijzigt onze verhouding met de representatie fundamenteel. Door de technologische vooruitgang is dat mogelijk.

De achilleshiel van het participatieve systeem is echter meteen duidelijk, namelijk het vermogen om te overleggen. Dat is vooral zo voor het referendum: hoe kan men overleggen met elf miljoen mensen?

In plaats van te blijven stilstaan bij een mechanisme van rekening en verantwoording, suggereert spreker te kiezen voor een goed rotatiemechanisme. De loting geeft ongetwijfeld macht aan een groep uitgelote individuen, maar ze zullen elkaar controleren, door de kracht van de zelfregulering. Bovendien blijven de uitgelote personen slechts voor een beperkte tijd zitten, wat de risico's beperkt. Niets belet echter dat men voorziet in een mechanisme van controle op de genomen beslissingen (en eventueel van strafrechtelijke aansprakelijkheid), alsook van tijdelijke professionele onverenigbaarheden, die dan financieel gecompenseerd worden.

Spreker meent dat de uitgelote personen in elk geval voor hun werk moeten worden vergoed, zoals de verkozen vertegenwoordigers: het rotatieprincipe zal voorkomen dat die burgers zich in een politieke loopbaan nestelen.

Tevens onderstreept hij een belangrijk gegeven, dat een antwoord kan bieden op een vrees die de commissieleden geuit hebben, te weten het leeraspect. Als we naar het Zwitserse voorbeeld van de volksraadpleging kijken, dan moeten we vaststellen dat de Zwitserse burgers niet intelligenter zijn dan andere, maar dat ze gewoonweg de culturele gewoonte van het referendum ontwikkeld hebben. Dat leerproces ontwikkelt zich in de tijd en naarmate er meer referenda plaatsvinden. Het *brexit*-referendum is er, doordat het eenmalig en occasioneel was, het tegenvoorbeeld van. Als men echter geregeld participatieve maatregelen organiseert, zal het leerproces bij onze burgers automatisch plaatsvinden. De burgerdialoog in de Duitstalige Gemeenschap en in de gemengde parlementscommissies zullen geen «one shot»-maatregelen zijn, maar zullen het integendeel mogelijk maken in die leerdimensie te participeren.

Quant aux priorités, l'intervenant plaide avant tout pour une bonne lisibilité des instruments participatifs mis en place. Le Sénat citoyen est selon lui la première priorité à développer dans un avenir proche, même s'il a perdu des compétences. Toutefois, il a conservé le pouvoir de modifier notre Constitution et il serait intéressant d'associer des citoyens à ce processus institutionnel.

M. Van Crombrugge indique que si l'on prend le référendum du *Brexit* comme exemple en termes de populisme, on doit être particulièrement attentif au contexte spécifique de ce référendum. Ainsi, en Belgique, il n'y a pas de démocratie représentative défaillante qui ne soit capable de prévoir un exutoire pour les préoccupations relatives à l'Europe. En Belgique, il n'y a pas de culture des *tabloïds*. En Belgique, il n'y a pas de défaillance du système médiatique, qui soit de nature à susciter systématiquement certaines opinions extrêmes, à les amplifier et à les placer au centre de l'attention. De plus, en Grande-Bretagne, le parti au pouvoir a proposé, au moment où tout allait mal, d'organiser un référendum pour faire taire au plus vite les voix dissidentes dans ses rangs. Aucun plan n'était prévu pour gérer le résultat du référendum.

L'intervenant insiste sur la nécessité de réfléchir structurellement et durablement à la manière dont une forme de participation peut être intégrée dans le système représentatif. Idéalement, il faudrait privilégier une forme de participation autre que celle prévue dans le cadre du référendum sur le *Brexit*. Toujours en ce qui concerne les référendums, il est très important d'apprendre en procédant avec des majorités variables. C'est là que réside, selon l'intervenant, la grande différence entre les référendums en Suisse et au Royaume-Uni, par exemple. C'est précisément la raison pour laquelle il se dit favorable à un recours plus fréquent au référendum.

Comme on l'a déjà précisé, il n'y a pas de processus délibératif dans le cadre d'un référendum. Or dans un référendum, les citoyens doivent pouvoir opérer un choix logique et doivent donc comprendre de quoi il s'agit. Il appartient donc aux responsables politiques d'informer les citoyens sur le contenu des choix possibles. Tel est précisément le rôle que doivent assumer les partis politiques lors d'un tel référendum. Leur tâche consiste à informer les citoyens de manière cohérente et intelligible. L'une des difficultés majeures pour une assemblée citoyenne réside précisément dans la communication d'informations. Il est très difficile d'expliquer certains sujets et résultats aux citoyens d'une manière cohérente.

Dans la vision de la démocratie représentative qui combine et alterne différents moments et formes de participation,

Wat de prioriteiten betreft, pleit spreker voor alles voor de goede leesbaarheid van de gebruikte participatieve instrumenten. Volgens hem is de burgersenaat het eerste instrument dat in de nabije toekomst moet worden ontwikkeld, ook al heeft de Senaat bevoegdheden verloren. Hij heeft echter de bevoegdheid behouden om onze Grondwet te wijzigen en het zou interessant zijn om de burgers bij dat institutionele proces te betrekken.

De heer Van Crombrugge stelt dat indien het *brexit*-referendum als voorbeeld wordt genomen voor populisme, heel goed de specifieke context van dit referendum moet worden beschouwd. Zo is er in België geen falende representatieve democratie die geen uitlaatklep kan voorzien voor de zorgen over Europa. Zo is er in België geen cultuur van de *tabloïds*. Er is in België geen falen van het mediasysteem dat bepaalde extreme meningen stelselmatig opklopt, uitvergroot en in het centrum van de belangstelling plaatst. Bovendien werd, in Groot-Brittannië, op het moment dat alles verkeerd aan het lopen was, een referendum voorgesteld om de dissidente stemmen binnen de eigen partij zo snel mogelijk te doen zwijgen. Daarbij was er geen plan om met de uitkomst van het referendum om te gaan.

Spreker benadrukt dat er op een structurele en duurzame manier moet worden nagedacht over hoe participatie kan worden ingebouwd in het representatief systeem. Liefst een ander soort participatie dan in het *brexit*-referendum. Nog wat de referendums betreft, is leren door te doen met wisselende meerderheden zeer belangrijk. Daar ligt hem bijvoorbeeld het grote verschil tussen referendums in Zwitserland en in het Verenigd Koninkrijk. Net daarom is de spreker voorstander van een meer regelmatig gebruik van het referendum.

Zoals reeds aangehaald, kennen referenda een gebrek aan deliberatie. In een referendum echter moeten de burgers een logische keuze kunnen maken en moeten ze dus begrijpen waarover het gaat. Het is dus aan het beleid om de burgers te informeren over inhoud van de mogelijke keuzes. Het is daarom net de taak van politieke partijen om deze rol op te nemen tijdens zo'n referendum. Het is hun taak om een coherent en verstaanbaar verhaal aan de burgers over te brengen. Net de informatieverspreiding vormt één van de grote problemen van een burgerassemblee. Het is heel moeilijk om bepaalde onderwerpen en resultaten op een coherente manier uit te leggen aan burgers.

In de visie op representatieve democratie die verschillende momenten en vormen van participatie verenigt



on peut envisager des formes plurielles de représentation. Des combinaisons sont nécessaires. On peut combiner, par exemple, des assemblées de citoyens tirés au sort avec d'autres formes de représentation. Le système actuel de la représentation proportionnelle est le mieux adapté à cet effet. La représentation majoritaire repose sur d'autres principes et n'autorise pas la combinaison de plusieurs formes de représentation.

Enfin, l'intervenant se déclare favorable à un système comparable à celui qui a été élaboré au sein de la Communauté germanophone ou à un système d'assemblées de citoyens tirés au sort à l'initiative de la population elle-même. Un des problèmes actuels en ce qui concerne ces assemblées est le fait qu'elles reposent sur l'initiative des pouvoirs publics. Le fait de pouvoir participer et assumer le rôle de représentant est donc, en ce sens, une faveur. Il ne s'agit pas d'un droit. L'étape suivante doit donc être la création d'un droit politique. Il s'agit du droit d'imposer la création d'une assemblée citoyenne par le biais du droit de pétition. Dans ce type d'assemblée, il est plus indiqué de travailler avec des mandats spécifiques de courte durée, de constituer différentes chambres d'assemblée chargées d'examiner des thèmes spécifiques et d'utiliser un échantillonnage aléatoire stratifié pour des sujets spécifiques. L'intervenant se dit moins favorable à la mise en place d'un Sénat constitué par tirage au sort.

En Belgique, le référendum est un outil difficile à appliquer étant donné qu'il y a un risque de minorisation permanente. À l'échelon des Régions et des Communautés, il y a davantage de possibilités pour instaurer le référendum.

M. Vandamme revient sur la question des mesures prioritaires. Il estime que la réforme vers un Sénat citoyen devrait être la première priorité et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, parce qu'il est important de multiplier les formes de représentation. Ensuite parce que les discussions sur l'avenir et le rôle du Sénat offrent une belle opportunité, tant en Belgique qu'à l'étranger. Plutôt que de le voir disparaître, le Sénat réformé pourrait incarner une impulsion nouvelle vers plus de démocratie participative.

Il se déclare favorable à un modèle non-mixte du Sénat citoyen, et dès lors constitué uniquement de citoyens tirés au sort, pour éviter les risques de domination des représentants élus. La dynamique des débats entre des élus professionnels et des citoyens ordinaires lui paraît dangereuse, même sans hostilité volontaire des représentants élus. Il existe toutefois des contre-exemples positifs, notamment la Convention constitutionnelle irlandaise où la collaboration entre élus et citoyens tirés au sort a été très positive. Il n'en demeure pas moins que l'Irlande a

en afwisselt, kan er over representatie worden nagedacht in het meervoud. Combinaties zijn nodig. Gelote burgerassemblees worden bijvoorbeeld gecombineerd met ander vormen. Daar sluit het huidige systeem van proportionele vertegenwoordiging het beste bij aan. Meerderheidsvertegenwoordiging vertrekt vanuit andere principes en vloekt met de meervoudige vertegenwoordiging.

Tot slot geeft de spreker aan een voorstander te zijn van, enerzijds, een systeem zoals het is uitgewerkt in de Duitstalige gemeenschap of van, anderzijds, gelote burgerassemblees op initiatief van de bevolking zelf. Een van de huidige problemen met deze assemblees vormt het gegeven dat ze uitgaan van het initiatief van de overheid. Het is in die zin een gunst om te mogen participeren en de rol van vertegenwoordiger te mogen opnemen. Geen recht. De volgende stap moet daarom de creatie van een politiek recht zijn. Het recht om via het petitieright de oprichting van een burgerassemblee af te dwingen. In die assemblee is opportuener om met specifieke korte mandaten te werken, met verschillende assembleekamers toegespitst op specifieke onderwerpen en gebruik makend van gestratificeerde *random sampling* voor specifieke onderwerpen. Van een gelote Senaat is de spreker minder een voorstander.

Het referendum ligt moeilijk in België waar er een gevaar van permanente minorisering loert. Op het niveau van Gewesten en Gemeenschappen zijn er meer kansen om het referendum te introduceren.

De heer Vandamme komt terug op de kwestie van de prioritaire maatregelen. Hij vindt dat de omvorming van de Senaat tot een burgersenaat de eerste prioriteit moet zijn, om verschillende redenen. Eerst en vooral omdat het belangrijk is om de vormen van representativiteit uit te breiden. Vervolgens omdat de discussies over de toekomst en de rol van de Senaat zowel in België als in het buitenland een mooie kans bieden. In plaats van hem af te schaffen kan een hervormde Senaat een nieuwe impuls geven aan een meer participatieve democratie.

Hij is voorstander van een zuivere vorm van burgersenaat, die dus alleen bestaat uit gelote burgers, zodat er geen inmenging zou zijn van verkozen vertegenwoordigers. Een debat tussen professionele verkozenen en gewone burgers lijkt hem een gevaarlijk model, ook zonder moedwillige tegenwerking van de verkozenen. Er bestaan echter positieve tegenvoorbeelden, zoals de Ierse Constitutionele Conventie waar de samenwerking tussen verkozenen en gelote burgers heel positief is gebleken. Niettemin heeft Ierland besloten om nadien

décidé de poursuivre ultérieurement avec des Assemblées citoyennes, composées uniquement de citoyens.

Le Sénat présente en outre l'avantage de disposer d'une visibilité forte, bien qu'il ait effectivement perdu beaucoup d'impact. On pourrait en conséquence imaginer un Sénat citoyen disposant d'un droit d'initiative législative: il pourrait initier des projets de loi qui seraient ensuite examinés par la Chambre des représentants. Ce Sénat citoyen pourrait également disposer d'un droit d'amendement sur les projets de lois adoptés à la Chambre, sans qu'on lui accorde toutefois le dernier mot, vu sa représentativité intrinsèquement imparfaite et l'absence de mécanisme de contrôle et de reddition des comptes dans le chef des citoyens tirés au sort.

Le système de la révocation ne peut en effet pas être appliqué aux citoyens tirés au sort, contrairement aux représentants élus qui ont fait le choix de se lancer dans une carrière politique.

La représentativité d'un Sénat tiré au sort sera par essence imparfaite, précise l'intervenant. On ne peut jamais garantir une représentativité parfaite lors d'un tirage au sort et ce, pour deux raisons: d'abord, parce que le nombre de tirés au sort n'est généralement pas suffisant pour avoir une représentativité statistique parfaite, comme c'est le cas avec un sondage.

Ensuite, le citoyen tiré au sort doit disposer de la possibilité de refuser la mission qui lui est confiée, partant du principe qu'on ne peut jamais forcer une personne à participer à la chose publique. Il y aura donc une difficulté à toucher une certaine tranche de la population qui ne se sentira pas capable de mener à bien ce mandat.

Le Sénat citoyen sera donc une forme de représentation imparfaite, comme l'est déjà la représentation électorale compte tenu de son biais plus élitiste.

L'intervenant voit le salut de notre démocratie dans une combinaison de formes de représentation imparfaites, plutôt que de se satisfaire d'une seule d'entre elles, comme c'est le cas actuellement.

Par rapport à la révocation des élus, il est exact que les citoyens peuvent en théorie sanctionner les représentants élus qui ont failli, en ne les réélisant pas. Toutefois, ils le font rarement et ce phénomène est lié au manque d'information. Les politologues observent en effet que les citoyens sont, de manière générale, insuffisamment informés sur ce que font leurs représentants élus, les sources d'informations n'étant pas assez diversifiées.

verder te werken met burgerassemblees, die uitsluitend uit burgers bestaan.

De Senaat biedt bovendien het voordeel van een grote zichtbaarheid, ondanks zijn sterk verminderde impact. Men zou dus kunnen denken aan een burgersenaat die beschikt over een wetgevend initiatiefrecht. Hij zou wetsontwerpen kunnen indienen die daarna in de Kamer van volksvertegenwoordigers worden besproken. Deze burgersenaat zou ook het recht hebben om in de Kamer aangenomen wetsontwerpen te amenderen. Hij zou echter niet het laatste woord hebben, gelet op zijn intrinsiek onvolkomen representativiteit en het feit dat gelote burgers niet onderworpen zijn aan een controlemechanisme en zij geen verantwoording moeten afleggen.

Een afzettingprocedure kan immers niet van toepassing zijn op gelote burgers, in tegenstelling tot verkozen vertegenwoordigers die gekozen hebben voor een politieke loopbaan.

Spreker wijst erop dat de representativiteit van een gelote Senaat per definitie onvolkomen is. Een loting kan nooit een perfecte vertegenwoordiging waarborgen, om twee redenen: ten eerste, omdat het aantal gelote personen meestal onvoldoende is om een statistisch perfecte representativiteit te verkrijgen, zoals dat met een peiling wel kan.

Ten tweede moet de gelote burger de mogelijkheid hebben om de taak die hem is toebedeeld, te weigeren. Men kan immers nooit iemand dwingen om aan het overheidsbestuur deel te nemen. Het zal dus moeilijk zijn om een bepaald deel van de bevolking hierbij te betrekken, dat zich niet bij machte voelt om een dergelijke opdracht uit te voeren.

De burgersenaat zal dus een onvolmaakte vorm van representativiteit zijn, net zoals het huidige kiessysteem dat een meer elitair vervorming kent.

Spreker ziet de redding van onze democratie in een combinatie van vormen van onvolmaakte vertegenwoordiging, in plaats van zich tevreden te stellen met één ervan, zoals nu het geval is.

Wat de afzetting van verkozenen betreft, is het inderdaad zo dat burgers in theorie vertegenwoordigers die gefaald hebben, bestraffen door hen niet opnieuw te kiezen. Zij doen dat echter zelden, bij gebrek aan informatie. Politicologen merken immers dat burgers over het algemeen onvoldoende geïnformeerd zijn over wat hun verkozen vertegenwoordigers doen, omdat de informatiebronnen niet divers genoeg zijn.

Un mécanisme de révocation, comme ultime recours, aurait dès lors une haute valeur symbolique et permettrait de ne pas devoir attendre les élections suivantes pour sanctionner un élu.

L'intervenant partage l'analyse de M. Van Crombrugge sur le rôle des partis. Il considère comme essentiel de disposer d'espaces partisans, lieux de confrontation où sont débattus les grands projets de société. Mais il faut également des espaces de délibération non-partisane où la discussion est plus libre et non gouvernée par la discipline de parti.

Quant aux trois questions qu'il a choisies dans son exposé, il est parti du questionnement suivant: pourquoi les élus pourraient-ils vouloir modifier le système représentatif? Ces trois questions ne sont évidemment pas exhaustives. Il souscrit à la suggestion de M. Nemes d'œuvrer vers un système démocratique plus efficace et plus transparent, avec moins de privilèges et assorti d'un mécanisme de révocation. C'est effectivement une manière de rapprocher le monde politique des citoyens.

Quant aux conditions nécessaires pour le bon usage du mécanisme de révocation, il est indispensable de l'entourer d'un certain nombre de garanties pour éviter son instrumentalisation partisane. L'intervenant propose ainsi de prévoir l'interdiction d'activer le mécanisme avant une ou deux années de mandat, afin de permettre aux élus de faire leurs preuves, ainsi que l'obligation de collecter un nombre minimal de signatures pour amorcer la procédure de révocation.

Enfin, l'intervenant plaide pour que l'on remette l'initiative citoyenne au cœur de notre vie démocratique. Si l'on ne veut pas aller jusqu'au référendum d'initiative citoyenne, il faut au moins permettre que nos citoyens puissent proposer des initiatives, portées par un certain nombre d'entre eux, au Parlement fédéral.

\*  
\* \*

#### IV. AUDITION DU 25 MAI 2020

##### A. Audition de M. Hassan Al Hilou, fondateur de la plateforme bruxelloise «*A Seat at the table*»

###### 1) Introduction

M. Al Hilou se réjouit de pouvoir faire part à la commission de sa vision de l'avenir de la démocratie et du renforcement de la citoyenneté.

Een afzettingsmechanisme zou als laatste uitweg dan ook een hoge symbolische waarde hebben. Daarmee zou men niet tot de volgende verkiezingen moeten wachten om een verkozene terecht te wijzen.

Spreker is het eens met de heer Van Crombrugge over de rol van de partijen. Hij vindt het essentieel dat er fora zijn voor partijstandpunten, plaatsen waar ideeën botsen en waar men over grote maatschappelijke projecten discussieert. Maar er moeten ook niet-partijgebonden plaatsen zijn waar de discussie vrijer verloopt, niet gestuurd door partijdiscipline.

Voor de drie vragen die hij in zijn uiteenzetting heeft gekozen, is hij uitgegaan van de volgende vraagstelling: waarom zouden verkozenen het representatieve stelsel willen wijzigen? Deze drie vragen zijn natuurlijk niet exhaustief. Hij is het met de heer Nemes eens dat wij moeten werken aan een efficiënter en transparanter democratisch systeem, met minder privileges en een afzettingsmechanisme. Dat is inderdaad een manier om de politiek dichter bij de burger te brengen.

Wat de voorwaarden voor een goed gebruik van het afzettingsmechanisme betreft: het moet gepaard gaan met een aantal waarborgen om partijdig misbruik ervan te voorkomen. Spreker stelt bijvoorbeeld voor om te verbieden dat het mechanisme wordt gebruikt tijdens het eerste of tweede jaar van het mandaat, zodat verkozenen de kans krijgen zichzelf te bewijzen. Er zou ook een minimumaantal handtekeningen verzameld moeten worden om de afzettingsprocedure te kunnen opstarten.

Ten slotte pleit spreker ervoor om het burgerinitiatief opnieuw in het hart van ons democratisch leven te plaatsen. Als men een referendum op burgerinitiatief een brug te ver vindt, moet het op zijn minst mogelijk zijn dat een aantal burgers samen initiatieven voorleggen aan het Federaal Parlement.

\*  
\* \*

#### IV. HOORZITTING VAN 25 MEI 2020

##### A. Hoorzitting met de heer Hassan Al Hilou, stichter van het Brusselse platform «*A Seat at the table*»

###### 1) Inleiding

De heer Hassan Al Hilou is verheugd dat hij in de commissie zijn visie over de toekomst van de democratie en de creatie van meer burgerschap mag toelichten.

Il commence par un tour d'horizon de certains projets dont il s'occupe. Il travaille essentiellement sur le thème caractéristique de l'«innovation inclusive», comme en témoigne également le projet «*Seat at a table*» dont il est cofondateur. L'intervenant explique ensuite qu'il s'appuiera sur son expérience pour livrer à la commission ses «recommandations» sur l'avenir de la démocratie.

## 2) *La pensée à court terme*

La politique est souvent associée à la pensée à court terme. Pour y remédier, il est intéressant d'adjoindre aux politiques un groupe d'experts dont la composition change en fonction du thème. Celui-ci pourra se charger de la stratégie à long terme, par exemple, à un horizon de vingt ans.

## 3) *Comment fonctionne la démocratie?*

Il existe aujourd'hui dans le monde différentes variantes de la démocratie et l'intervenant observe que plusieurs d'entre elles s'interrogent sur la manière dont elles peuvent se transformer ou se renouveler. Il pense que la démocratie belge est en fait relativement forte. Il ne faut donc pas mettre l'accent sur un changement de structure mais bien sur l'amélioration de l'efficacité de cette structure. Il importe à cet égard de définir ce qui fait l'essence de la démocratie et de se débarrasser des éléments superflus pour ensuite passer à une phase de renouvellement ou proposer une autre initiative.

## 4) *Expérimentations*

À l'échelle internationale, ainsi qu'en Belgique, de nombreuses expérimentations sont lancées pour promouvoir la démocratie. Pour l'intervenant, il est important de procéder aussi à ces expérimentations dans la politique belge, aux différents niveaux. C'est pourquoi il préconise de créer un centre d'expertise de l'innovation, c'est-à-dire une sorte de laboratoire numérique employant des experts de l'innovation. Leur tâche consisterait à apporter des réponses à la question de savoir comment renouveler la démocratie à l'aide des nouvelles technologies.

## 5) *La démocratie elle-même*

L'ambition est non pas de considérer la démocratie comme quelque chose de statique mais de l'évaluer régulièrement et même en permanence. La *Civic Technology* (technologie civique), à savoir le recours à la technologie susceptible d'améliorer la relation entre les citoyens et les autorités publiques grâce à la participation citoyenne,

In eerste instantie verschaft de spreker een overzicht van een aantal projecten waarin hij actief is. Kenmerkend hoofdthema van zijn werk is «inclusieve innovatie». Een element dat zich ook uit in het project «*Seat at a table*» waarvan hij mede-oprichter is. Vervolgens geeft de spreker aan dat hij op basis van zijn ervaring graag zijn «aanbevelingen» over de toekomst van de democratie met de commissie deelt.

## 2) *Het korte termijndenken*

Vaak wordt politiek geassocieerd met kortetermijndenken. Om dit element te pareren, is het interessant om ook een expertengroep, die verandert van samenstelling naar gelang het thema, naast de politici te plaatsen. Deze kan zich dan bezighouden met de lange termijn strategie bijvoorbeeld over de komende twintig jaar.

## 3) *Hoe functioneert de democratie*

Momenteel bestaan er verschillende deelsoorten van de democratie over gans de wereld en de spreker merkt op dat heel veel democratieën de introspectie uitvoeren van hoe ze zich kunnen veranderen of vernieuwen. Spreker is van mening dat de Belgische democratie eigenlijk vrij sterk is. Er moet dus niet gefocust worden op het veranderen van de structuur maar wel op het efficiënter maken van de structuur. Het is daarbij belangrijk om de essentie van de democratie te bepalen, om zich te ontdoen van de overbodige elementen en om vandaaruit dan te vernieuwen of om een ander initiatief naar voor te schuiven.

## 4) *Experimenten*

Internationaal gezien en ook in België, worden er heel veel experimenten gelanceerd om de democratie te bevorderen. Spreker vindt het belangrijk om ook in de Belgische politiek, op de verschillende niveaus, deze experimenten toe te laten. Daarom is hij er voorstander van om een «*center of expertise of innovation*» op te starten. Dit behelst de oprichting van een soort digitaal laboratorium bemand door innovatie-experten. Hun taak bestaat er dan uit antwoorden te vinden op de vraag hoe de democratie kan geïnnoveerd worden met behulp van de nieuwe technologieën.

## 5) *De democratie zelf*

Het is de bedoeling dat de democratie niet als statisch wordt beschouwd. Het is immers wel de bedoeling dat de democratie vrij regelmatig of zelfs voortdurend geëvalueerd wordt. Het element van de *Civic-Tech* of het gebruik van technologie die de relatie tussen de mensen en de overheid kan verbeteren via het beroep



joue certainement un rôle essentiel dans ce domaine. L'objectif final est de pouvoir instaurer une part encore plus grande de démocratie dans la politique. Ce sera aussi une réponse au populisme grandissant.

### 6) *Le rôle exact de la technologie numérique*

À quel point la technologie numérique peut-elle servir la démocratie? L'intervenant constate en effet que certaines personnes ont peur d'utiliser la technologie numérique au service de la démocratie. La seule réponse est toutefois que cette technologie existe et qu'il importe que la démocratie et *a fortiori* les politiques se forment pour pouvoir tirer parti de ces possibilités, ce qui permettra le développement d'une culture des données et de la technologie (*Tech and Data Literacy*) au sein de la politique.

### 7) *Partis politiques*

Certains partis politiques utilisent plus la technologie numérique que d'autres et ce sont eux qui ont le vent en poupe. C'est pourquoi il convient que tous les partis s'inspirent de ces partis qui recourent davantage au numérique pour créer un meilleur réseau avec le citoyen. Comment la politique peut-elle tirer des enseignements du parti numérique? Comment faire en sorte que l'on investisse davantage dans les nouveaux médias au sein de la politique de manière à créer un meilleur réseau avec le citoyen?

## **B. Audition de M. David Van Reybrouck, cofondateur du G1000**

### *1) A-t-on besoin d'une crise pour améliorer notre démocratie?*

On observe souvent deux tendances qui coexistent au sein de notre société. D'aucuns pensent que notre démocratie se porte très mal (ils ne participent plus aux élections, changent souvent de parti et souhaitent voir émerger une nouvelle forme de démocratie). À l'inverse, d'autres estiment que notre démocratie ne va pas si mal et sont favorables aux élections et à la possibilité de voter pour d'autres partis.

Tout le débat relatif à la nécessité de renouveler la démocratie semble déterminé par une seule question: notre démocratie est-elle ou non en crise? Est-elle véritablement malade et a-t-elle besoin de médicaments?

op burgerparticipatie, speelt hier zeker een belangrijke rol in. Daarbij is het uiteindelijk de bedoeling dat er nog meer democratie kan worden ingevoerd binnen de politiek. Het zal ook een antwoord bieden op het groeiende populisme.

### 6) *De exacte rol van de digitale technologie*

Tot hoever kan de digitale technologie gebruikt worden voor de democratie. Spreker stelt immers vast dat bepaalde mensen bang zijn om de digitale technologie te gebruiken ten dienste van de democratie. Het enige antwoord echter is dat deze technologie bestaat en het is belangrijk dat de democratie en zeker de politici bijgeschoold worden in verband met deze mogelijkheden zodat er een *Tech and Data Literacy* ontstaat binnen de politiek.

### 7) *Politieke partijen*

Bepaalde partijen maken meer gebruik van de digitale technologie dan anderen en deze groeien. Het is daarom de bedoeling dat alle partijen leren van deze partijen die meer gebruik maken van het digitale element om een beter netwerk te creëren met de burger. Hoe kan de politiek leren van de digitale partij? Hoe kan ervoor gezorgd worden dat er meer wordt geïnvesteerd in nieuwe media binnen de politiek om op die manier een beter netwerk te creëren met de burger?

## **B. Hoorzitting met de heer David Van Reybrouck, medestichter van de G1000**

### *1) Is een crisis nodig om onze democratie te redden?*

Vaak stelt men vast dat er in onze maatschappij twee tendensen zijn: enerzijds, mensen die denken dat het heel slecht gaat met onze democratie (ze nemen geen deel meer aan de verkiezingen, veranderen vaak van partij en willen een nieuwe vorm van democratie bedenken). Anderzijds mensen die denken dat onze democratie er niet zo slecht aan toe is en die voorstander zijn van verkiezingen en van de mogelijkheid om voor andere partijen te kiezen.

De hele discussie over de noodzaak van de vernieuwing van de democratie lijkt bepaald te zijn door één vraag: is er al dan niet een crisis van onze democratie? Is ze werkelijk ziek en moet ze medicijnen nemen?

Selon l'intervenant, il serait erroné d'aborder le débat sous cet angle. Il faut davantage se demander si notre démocratie n'aurait pas besoin de vitamines plutôt que de médicaments. Il se réjouit d'avoir entendu M. Al Hilou déclarer que notre système démocratique présente de nombreux aspects positifs et qu'il faut le renforcer en le rendant plus efficace et plus performant.

Il lui semble dès lors plus pertinent de partir du précepte qu'il ne faut pas guérir la démocratie mais bien la maintenir en bonne santé. En conclusion, il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain mais examiner dans quelle mesure des améliorations peuvent être apportées au système actuel.

## **2) *Le passé: le G1000, sommet citoyen en 2011***

L'organisation du G1000 en 2011 est l'illustration d'une tentative précoce visant à améliorer notre système démocratique. À l'époque, la Belgique était sans gouvernement depuis 541 jours suite aux élections de 2010. Les citoyens tentaient de «secouer» le monde politique en manifestant dans la rue et en laissant pousser leur barbe.

La question à l'origine de la naissance du G1000 était dès lors la suivante: les citoyens peuvent-ils aider les politiques à sortir de l'impasse, en décidant à leur place comment surmonter les obstacles?

Un sommet citoyen fut dès lors organisé le 11 novembre 2011. Il s'agissait d'une initiative purement citoyenne, soutenue par une forte médiatisation et une bonne campagne publicitaire. Il se fondait sur un processus en entonnoir, avec trois phases. Une première phase avec la consultation en ligne, une deuxième phase avec le sommet citoyen en tant que tel et une troisième phase avec l'organisation des panels citoyens du G32.

La première phase de la consultation en ligne a permis à plus de cinq mille citoyens de proposer des idées. Leurs suggestions ont alors été réduites à une liste de vingt-cinq *clusters* d'idées qui revenaient fréquemment.

Alors que la crise gouvernementale de 2010-2011 était exclusivement communautaire, trois sujets principaux se sont profilés dans les résultats de cette consultation en ligne. Étonnamment, les thèmes identifiés par les citoyens n'étaient nullement communautaires, ce qui indiquait une grande divergence entre l'agenda civil et l'agenda des partis politiques. Il s'agissait de:

- l'immigration;
- la sécurité sociale;

Spreker is van oordeel dat dit een foute insteek is: de vraag is eigenlijk of onze democratie vitamines moet nemen in plaats van medicijnen. Het verheugt hem dat de heer Al Hilou verklaard heeft dat ons democratisch stelsel vele positieve aspecten bevat, en dat het versterkt moet worden door het efficiënter en performanter te maken.

Het lijkt hem dan ook relevanter om ervan uit te gaan dat de democratie niet genezen moet worden, maar in goede gezondheid moet worden gehouden. Tot slot moet het kind niet met het badwater worden gegooid, en moeten wij nagaan welke verbeteringen aan het huidige stelsel kunnen worden aangebracht.

## **2) *Het verleden: de G1000, burgertop in 2011***

De organisatie van de G1000 in 2011 is een voorbeeld van een vroege poging om ons democratisch systeem te verbeteren. België zat toen 541 dagen lang zonder regering na de verkiezingen van 2010. Burgers trachtten de politieke wereld door elkaar te schudden door op straat te betogen en hun baard te laten groeien.

De vraag die aanleiding heeft gegeven tot de G1000 was dan ook de volgende: kunnen burgers de politici helpen om uit de impasse te geraken, door in hun plaats te beslissen hoe de struikelblokken kunnen worden overwonnen?

De burgertop vond plaats op 11 november 2011. Het was een zuiver burgerinitiatief, dat ondersteund werd door veel media-aandacht en een goede reclamecampagne. Het verliep in trechtervorm, in drie fasen. De eerste fase was een onlineraadpleging, de tweede fase de burgertop zelf en de derde fase de organisatie van de burgerpanels van de G32.

In de eerste fase, de onlineraadpleging, hebben meer dan vijfduizend burgers ideeën kunnen voorstellen. Deze suggesties werden gebundeld in een lijst van vijfentwintig *clusters* van ideeën die vaak terugkwamen.

Terwijl de regeringscrisis van 2010-2011 uitsluitend over communautaire kwesties ging, heeft deze onlineconsultatie drie hoofdthema's opgeleverd. Verrassend genoeg waren de thema's die de burgers hadden aangegeven geenszins communautair van aard, wat wijst op een kloof tussen de agenda van de burgers en de agenda van de politieke partijen. De thema's waren:

- immigratie;
- sociale zekerheid;

— la prospérité en temps de crise.

Ces trois thèmes ont été traités lors du sommet citoyen du 11 novembre 2011, auquel ont participé 704 citoyens préalablement tirés au sort par voie téléphonique par un bureau de sondage.

Dans le même temps, des *G-Off* (sortes de mini G1000) ont été organisés dans trente-cinq localités différentes, permettant à 356 citoyens qui n'avaient pas été tirés au sort pour le G1000 de participer. Enfin, avec le *G-Home*, 730 citoyens supplémentaires ont pu participer par voie numérique depuis leur domicile.

Au total, 1 790 citoyens ont donc contribué à l'évènement.

L'analyse scientifique ultérieure a mis en lumière que les 704 citoyens présents au sommet du G1000 reflétaient bien la composition de la société belge: ainsi 91 % des participants étaient des citoyens de nationalité belge et un peu moins de 10 % d'une autre nationalité. La répartition hommes-femmes était respectée. À l'exception des moins de vingt-quatre ans et des plus de soixante-cinq ans en sous-représentation, les catégories d'âge étaient proportionnellement respectées.

Le processus du G1000 reposait sur quatre principes de base:

- tirer des citoyens au sort, afin de garantir une diversité maximale des participants;
- informer les citoyens tirés au sort avec l'aide d'experts;
- permettre aux citoyens de délibérer entre eux, avec l'aide de facilitateurs;
- à l'issue de ces délibérations, permettre aux citoyens de faire des recommandations aux autorités.

À titre d'exemple, le processus relatif au débat sur l'immigration a été introduit par deux professeurs d'université qui ont fait un exposé de vingt minutes chacun. Ceci dans le but d'informer les participants. Ensuite, le débat a été poursuivi par les citoyens par table de dix, avec l'aide d'un facilitateur. Chaque table était invitée à discuter pour parvenir ensemble à trois propositions de recommandation. En conséquence, les propositions des différentes tables ont été collectées par un *central desk* qui procédait au filtrage et au clustering des propositions les plus fréquentes. Dans une phase finale, les participants ont enfin été invités à voter pour les propositions qui leur tenaient le plus à cœur.

— welvaart in crisistijden.

Deze drie thema's werden behandeld tijdens de burgertop van 11 november 2011; 704 burgers, die vooraf telefonisch uitgeloot waren door een peilingbureau, hebben eraan deelgenomen.

Tezelfdertijd werd op vijfendertig verschillende plaatsen een *G-Off* (een soort mini-G-1000) georganiseerd, waaraan 356 burgers die niet voor de G1000 werden uitgeloot, konden deelnemen; 730 bijkomende burgers konden digitaal deelnemen vanuit hun woonplaats.

In totaal hebben dus 1 790 burgers deelgenomen aan het evenement.

Een wetenschappelijke analyse heeft nadien aangetoond dat de 704 burgers die op de G1000 aanwezig waren een goede afspiegeling vormden van de Belgische maatschappij: zo had 91 % van de deelnemers de Belgische nationaliteit en iets minder dan 10 % een andere nationaliteit. De verdeling man-vrouw was gelijk. Behalve in de categorieën onder de vierentwintig jaar en boven de vijftig jaar, die ondervertegenwoordigd waren, waren alle leeftijdscategorieën evenredig vertegenwoordigd.

Het verloop van de G1000 stoelde op vier basisprincipes:

- de burgers uitloten, om een maximale diversiteit onder de deelnemers te waarborgen;
- de uitgelote burgers informeren met de hulp van deskundigen;
- de burgers in staat stellen met elkaar te discussiëren met de hulp van moderatoren;
- na het overleg, de burgers de mogelijkheid geven om aanbevelingen te formuleren voor de overheden.

Het debat over integratie, bijvoorbeeld, werd ingeleid door twee hoogleraren die elk een uiteenzetting van twintig minuten hebben gehouden. Dit was om de deelnemers te informeren. Vervolgens werd het debat voortgezet door de burgers aan tafels van tien personen, met de hulp van een moderator. Elke tafel kon discussiëren tot de deelnemers samen drie voorstellen van aanbevelingen konden voorleggen. De voorstellen van de verschillende tafels werden dan verzameld door een *central desk* die de meest voorkomende voorstellen filterde en bundelde in clusters. In de eindfase konden de deelnemers ten slotte stemmen voor de voorstellen die hen het nauwst aan het hart lagen.

**IMMIGRATIE / IMMIGRATION**  
**Kies 3 principes/ Choisissez 3 principes**

<b>31%</b>	1. Plicht tot integratie / Devoir d'intégration
<b>26%</b>	2. Snelle procedures & objectieve criteria / Procédures rapides & critères objectifs
<b>20%</b>	3. Ontwikkelingssamenwerking! / Coopération au développement!
<b>21%</b>	4. Integratiemogelijkheden verbeteren / Améliorer les possibilités
<b>18%</b>	5. Strikter beleid (beperken, sanctioneren) / Politique plus stricte (limiter, sanctionner)
<b>14%</b>	6. Bruggen tussen de culturen / Jeter des ponts entre les cultures
<b>25%</b>	7. Europees geharmoniseerd beleid / gouvernance européenne harmonisée
<b>8%</b>	8. Rekruteren volgens noden arbeidsmarkt / Recruter selon les besoins du marché du travail
<b>13%</b>	9. Criminelen terugsturen / Renvoyer les criminels

Le résultat de ce vote final se résume comme suit: un tiers des participants estimait que les migrants avaient un devoir d'intégration. Un quart soutenait l'idée qu'il fallait prévoir des critères objectifs et des procédures rapides en matière d'immigration et d'asile. Un autre quart des participants a voté pour une politique européenne harmonisée en matière d'immigration. Environ 20 % plaidait pour une meilleure coopération au développement.

Ces résultats démontrent que l'on ne se trouvait pas dans une dichotomie extrême gauche contre extrême droite dans une société divisée mais qu'il était, au contraire, possible de parvenir à une liste de priorités partagées. Ce processus a permis d'évoluer plus rapidement vers des solutions, surtout sur des sujets délicats et très politisés.

On a enfin constaté que les citoyens ayant participé au G1000 ont témoigné davantage de respect pour le travail des politiques, après avoir pris la mesure de la complexité de celui-ci.

### **3) Le présent: les cinq leçons du G 1000**

L'orateur revient sur les leçons qu'il tire non seulement de l'organisation du G1000 mais aussi d'expériences menées à l'étranger.

En termes de participation, il ne réitérerait pas l'expérience avec mille participants mais bien avec un plus petit nombre d'entre eux. Le nombre idéal de participants oscillerait entre septante-cinq et cent cinquante. C'est aussi vers ce nombre que tendent la plupart des expériences menées au niveau international.

Het resultaat van de eindstemming kan als volgt worden samengevat: een derde van de deelnemers meende dat migranten een integratieplicht hebben. Een vierde steunde het idee dat er objectieve criteria en snelle procedures moesten komen voor asiel en migratie. Nog een kwart stemde voor een geharmoniseerd Europees beleid inzake immigratie. Ongeveer 20 % pleitte voor een betere ontwikkelingssamenwerking.

Deze resultaten tonen aan dat er geen sprake was van een tweespalt was tussen extreemrechts en extreemlinks in een gespleten samenleving, maar dat het integendeel mogelijk was om te komen tot een lijst van gedeelde prioriteiten. Dit proces heeft het mogelijk gemaakt om sneller tot oplossingen te komen, vooral over delicate en heel gepolitiseerde onderwerpen.

Ten slotte is gebleken dat de burgers die aan de G1000 hadden deelgenomen meer respect voor het werk van politici konden opbrengen, omdat zij ervaren hadden hoe complex het is.

### **3) Het heden: de vijf lessen van de G1000**

Spreker komt terug op de lessen die hij trekt, niet alleen uit het organiseren van de G1000 maar ook uit de experimenten die in het buitenland hebben plaatsgevonden.

Wat het aantal deelnemers betreft, zou hij het experiment niet herhalen met duizend deelnemers, maar wel met een kleiner aantal. Het ideale aantal deelnemers moet tussen vijfenzeventig en honderd vijftig liggen. De meeste experimenten die op internationaal niveau hebben plaatsgevonden, neigen eveneens naar dat aantal.



En termes de durée, il lui paraît plus opportun de ne pas organiser l'expérience en une seule journée mais d'y consacrer plusieurs week-ends.

Au niveau du recrutement des participants, il abandonnerait la voie téléphonique et opérerait plutôt pour une lettre officielle. En Communauté germanophone, les participants au Dialogue citoyen ont ainsi été invités par un courrier officiel émanant du Parlement, ce qui souligne l'importance de la mission que l'on attend des citoyens.

Quant à la rémunération des participants, elle était inexistante lors du G1000, faute de moyens. Toutefois, l'orateur estime qu'il est souhaitable de prévoir une indemnité modeste en faveur des participants.

Enfin, alors que la formule du G1000 était purement civile – créée par des citoyens pour des citoyens –, l'orateur plaide pour une formule où les citoyens et les politiques s'associent plus étroitement.

#### **4) Le G1000 aujourd'hui**

Le G1000 existe toujours, même s'il n'organise plus de sommets citoyens. C'est une plateforme indépendante active dans l'innovation démocratique. Elle réalise des analyses scientifiques et se fonde sur la conviction que le système électoral et le tirage au sort de citoyens sont parfaitement complémentaires.

Le G1000 ne plaide donc pas pour la suppression du système démocratique actuel mais bien pour son renforcement.

Sur la base de leur expertise, les représentants du G1000 ont conseillé la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-capitale et la ville de Malines.

Au niveau international, l'OCDE, la Communauté européenne et le Parlement européen ont également fait appel au *know how* du G1000.

Enfin, le G1000 organise chaque été depuis 2019 une «*Summer school*» à Eupen, à laquelle participent des représentants politiques du monde entier.

#### **5) Le futur: quatre pistes pour le Sénat**

L'orateur estime que trois scénarios peuvent être envisagés.

En version mineure, le Sénat pourrait organiser un panel mixte unique qui mélangerait soixante-six citoyens et trente-trois représentants politiques sur un dossier bien

Wat de duurtijd betreft, lijkt het hem beter het experiment niet op één enkele dag te organiseren, maar er verscheidene weekends aan te besteden.

Het werven van de deelnemers verkiest hij niet langer telefonisch te doen, maar met een officiële brief. In de Duitstalige Gemeenschap werden de deelnemers aan de Burgerdialoog aangezocht met een officieel schrijven van het Parlement, wat het belang van de opdracht die men van de burger verwacht beter in de verf zet.

Voor de deelnemers aan de G1000 was er bij gebrek aan middelen geen vergoeding. Spreker acht het niettemin wenselijk te voorzien in een bescheiden vergoeding voor de deelnemers.

Hoewel de G1000-formule een zuiver burgerinitiatief was – georganiseerd door burgers voor burgers – pleit spreker tot slot voor een formule waarin burgers en politici nauwer samenwerken.

#### **4) De G1000 vandaag**

De G1000 bestaat nog altijd, ook al organiseert hij geen burgertoppen meer. Het is een zelfstandig platform voor de vernieuwing van de democratie geworden en maakt wetenschappelijke analyses, op basis van de overtuiging dat kiesstelsel en loting volstrekt complementair zijn.

De G1000 pleit dus niet voor de opheffing van het huidige systeem, maar voor de versterking ervan.

Op grond van hun expertise hebben de vertegenwoordigers van de G1000 advies gegeven aan de Duitstalige Gemeenschap, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de stad Mechelen.

Op internationaal niveau hebben ook de OESO, de Europese Gemeenschap en het Europees Parlement een beroep gedaan op de knowhow van de G1000.

De G1000 organiseert ten slotte sinds 2019 elke zomer een «*Summer school*» in Eupen, waaraan politieke vertegenwoordigers uit de hele wereld deelnemen.

#### **5) De toekomst: vier mogelijkheden voor de Senaat**

Spreker meent dat men drie scenario's in overweging kan nemen.

In de kleine versie kan de Senaat één enkel gemengd panel organiseren, dat zesenzestig burgers en drieëndertig politieke vertegenwoordigers rond een welbepaald

précis. C'est la méthode avec laquelle l'Irlande a commencé et celle que la Région de Bruxelles-Capitale met actuellement en œuvre.

Une option plus large pourrait consister en la création, au sein du Sénat, d'un panel unique composé exclusivement de citoyens, à l'instar de ce qui existe en France, en Grande-Bretagne et au Danemark sur la question du climat.

En version majeure, le Sénat pourrait opter pour un panel citoyen sur la base annuelle. L'Irlande a opté pour cette méthode.

Enfin, le choix le plus étendu pourrait consister en la création d'un panel citoyen permanent au sein du Sénat, à l'exemple de la Communauté germanophone.

### C. Échange de vues

Mme Segers remercie MM. Van Reybroeck et Al Hilou pour leurs exposés très pertinents, synthétiques et clairs. Il est important de renouveler la démocratie et de renforcer la citoyenneté. L'intervenante aimerait savoir, plus concrètement, le rôle que le Sénat pourrait jouer à cet égard. Elle demande par ailleurs à M. Van Reybroeck quels sont, parmi les scénarios présentés, ceux qui ont sa préférence. Comment peut-on éviter une surreprésentation des personnes hautement qualifiées? Enfin, M. Van Reybroeck pourrait-il préciser plus concrètement comment il envisage la composition du panel mixte?

M. Demeuse revient sur le processus de tirage au sort en tant que tel. Quels sont les gages de réussite d'un tirage au sort? Comment s'assurer de la participation représentative de l'ensemble de la société? On constate en effet que les personnes issues de milieux socio-économique plus défavorisés, bien que tirées au sort, refusent souvent de participer à des initiatives citoyennes. Enfin, l'intervenant souhaiterait des précisions sur un système de reddition des comptes dans le chef des citoyens tirés au sort. Ceux-ci n'étant pas élus par définition, il faut selon lui entourer le mécanisme des garanties nécessaires.

Une question plus large concerne la participation citoyenne et l'usage des nouvelles technologies dans l'ère post-COVID-19. De nombreux citoyens se sont ainsi mobilisés pendant la crise sanitaire pour trouver des solutions aux nombreux problèmes que nous avons connus. Ils ont parfois même dû pallier aux carences des différents niveaux de pouvoir de notre État. Quelle est l'opinion des experts à cet égard?

M. Schiltz se rallie à la question relative à la légitimité des décisions prises. L'intervenant souligne par ailleurs que

dossier samenbrengt. Dat is de methode waarmee Ierland begonnen is en die het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest nu toepast.

Een ruimere optie kan erin bestaan in de Senaat één enkel panel op te richten dat uitsluitend uit burgers bestaat, zoals dat in Frankrijk, Groot-Brittannië en Denemarken bestaat rond het klimaatprobleem.

In de grote versie kan de Senaat kiezen voor een burgerpanel op jaarbasis. Ierland heeft voor die methode gekozen.

De uitgebreidste keuze ten slotte kan erin bestaan in de Senaat een vast burgerpanel op te richten, naar het voorbeeld van de Duitstalige Gemeenschap.

### C. Gedachtewisseling

Mevrouw Segers dankt de heren Van Reybroeck en Al Hilou voor de zeer pertinente, gebalde en overzichtelijke uiteenzettingen. Het is belangrijk om de democratie te vernieuwen en om het burgerschap te vergroten. Graag had spreekster in dat opzicht meer concreet vernomen welke rol de Senaat hierin kan opnemen. Verder vraagt ze de heer Van Reybroeck welk van de voorgestelde scenario's concreet zijn voorkeur geniet? Hoe kan een overrepresentatie van hoogopgeleiden worden vermeden? Tot slot, hoe ziet de heer Van Reybroeck meer concreet de samenstelling van het gemengde panel?

De heer Demeuse komt terug op het lotingsproces op zich. Welke garantie heeft men dat een loting succesvol is? Hoe kan men zich verzekeren van de representatieve participatie van de hele samenleving? Men stelt immers vast dat personen afkomstig uit kansarmere sociaaleconomische kringen, hoewel ze werden uitgeloot, vaak weigeren deel te nemen aan burgerinitiatieven. Tot slot wil spreker meer informatie over een systeem voor het afleggen van rekenschap door de uitgelote burgers. Omdat zij per definitie niet verkozen zijn, moet men het mechanisme volgens hem van de nodige waarborgen voorzien.

Een breder probleem is burgerparticipatie en het gebruik van nieuwe technologieën in het post-COVID-19-tijdperk. Heel wat burgers hebben gedurende de gezondheids crisis inspanningen geleverd om oplossingen te vinden voor de vele problemen die wij gekend hebben. Soms moesten ze zelfs de tekorten opvangen van de diverse beleidsniveaus van onze Staat. Wat denken de experts hiervan?

De heer Schiltz sluit zich aan bij de vraag naar de legitimiteit van de getroffen beslissingen. Spreker stelt verder

différentes initiatives participatives sont mises en œuvre au niveau local et que l'Union des villes et communes flamandes (VVSG) y est étroitement associée. Il s'en félicite. Jusqu'à présent, les initiatives à grande échelle qui obtiennent un score élevé sur l'échelle de participation sont plutôt limitées et pas toujours très fructueuses. L'intervenant invite dès lors à se demander dans quelle mesure le forum proposé peut offrir les bénéfices de la participation sans en entraîner les inconvénients majeurs.

M. Van Reybroeck souligne que le recrutement des participants en vue d'un processus délibératif participatif reste un véritable défi. La tendance de plus en plus observée dans le cadre de tels processus est néanmoins de procéder par un double tirage au sort: la constitution d'un premier échantillon aléatoire simple («*random sample*») est suivie de celle d'un échantillon stratifié («*stratified sample*»). En Communauté germanophone de Belgique, le Parlement constitué de vingt-cinq membres est épaulé par un conseil citoyen constitué de vingt-quatre membres. Pour trouver ces vingt-quatre personnes, on a dans un premier temps envoyé un courrier à mille personnes tirées au sort (échantillon aléatoire simple). Parmi elles, cent quinze personnes ont répondu favorablement. Cent quarante autres ont réagi pour décliner la proposition, ce qui porte le ratio de réponse au score très élevé de 25 %. Sur les cent quinze réponses positives, un échantillon stratifié a ensuite été constitué en vue d'obtenir un groupe de participants suffisamment diversifié. Il faut en effet veiller à ce que les citoyens qui ne font pas partie du panel puissent au moins s'identifier à une ou deux personnes qui le composent. La Communauté germanophone accomplit à cet égard un travail de pionnier, car l'échantillon est très bien constitué. L'intervenant précise en outre que la Communauté germanophone prévoit une indemnité d'environ 100 euros par jour. Ce montant contribue certainement à renforcer la diversification socio-économique.

En ce qui concerne le rôle potentiel du Sénat, l'intervenant propose, dans un premier temps, d'organiser à titre ponctuel une série de week-ends durant lesquels quarante-huit citoyens, par exemple, seraient associés aux sénateurs pour effectuer un travail purement consultatif sur les sujets pertinents pour le Sénat. Selon l'intervenant, la constitution d'une institution permanente pourrait ensuite, après un certain temps, être envisagée. À ce sujet, M. Van Reybroeck partage volontiers ses expériences du modèle de double tirage au sort. Certains représentants tirés au sort font partie de l'institution pendant dix-huit mois, d'autres pendant trois mois. C'est une combinaison extrêmement intéressante. Par ailleurs, les citoyens présents pour une plus longue durée ont le droit de déterminer l'ordre du jour et de poser des

vast dat er op lokaal niveau verschillende participatieve initiatieven worden opgezet en dat de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) daar nauw bij betrokken is. Waarvoor dank. Tot nu toe zijn de initiatieven op grote schaal die hoog op de participatieladder staan, eerder beperkt en is het resultaat ervan niet altijd super succesvol. Spreker stelt daarom de vraag in welke mate de voorgestelde kamer de baten van participatie kan bieden, zonder de grote nadelen ervan mee te nemen.

De heer Van Reybroeck stelt vast dat het een uitdaging blijft om de rekrutering van de deelnemers voor een participatief deliberatief proces goed te doen. Wat men echter hoe langer hoe meer bij dergelijke processen opmerkt, is dat er met een dubbele loting wordt gewerkt. Daarbij is de eerste loting een «*random sample*» die wordt gevolgd door een «*stratified sample*». Concreet houdt dat in Duitstalig België in dat het Parlement uit vijftientig leden bestaat en de burgerraad uit vierentwintig leden. Om die vierentwintig mensen te vinden heeft men in eerste instantie duizend brieven uitgestuurd naar een «*random sample*». Hiervan hebben honderdvijftien mensen positief geantwoord. Honderdveertig hebben gereageerd dat ze het niet wensten te doen, wat eigenlijk de responsratio op een zeer hoge 25 % brengt. Op deze honderdvijftien positieve reacties werd in Duitstalig België vervolgens aan «*stratified sampling*» gedaan met als doel een voldoende diverse deelnemersgroep te bereiken. Er moet immers voor gezorgd worden dat burgers die niet in het panel zitten zich toch kunnen herkennen in een à twee mensen die deelnemen aan het panel. Duitstalig België is, wat dit betreft, pionierswerk aan het verrichten omdat de sample zeer goed is samengesteld. Daarbij geeft de spreker nog mee dat in Duitstalig België een vergoeding van ongeveer 100 euro per dag is voorzien. Dit bedrag helpt zeker de sociaal economische diversificatie te verhogen.

Wat de vraag naar de mogelijke rol van de Senaat betreft, stelt de spreker voor om in eerste instantie eenmalig een aantal weekends te organiseren waarin bijvoorbeeld achtenveertig burgers worden gemengd met senatoren en waarin er puur consultatief wordt gewerkt rond voor de Senaat relevante onderwerpen. Hij kan zich daarbij inbeelden dat er na verloop van tijd wordt nagedacht over een permanente instelling. In dat kader deelt de heer Van Reybroeck nog zijn ervaringen met het model van de dubbele loting. Bepaalde gelote vertegenwoordigers maken achttien maanden deel uit van de instelling. Anderen daarentegen maken er drie maanden deel van uit. Deze mix is bijzonder interessant. Bovendien hebben de burgers die lang aanwezig zijn het recht om de agenda te bepalen en de vragen te stellen maar niet om

questions, mais non d’y répondre. Ce sont les citoyens dont la participation est plus réduite dans le temps qui répondent aux questions.

Pour ce qui est du Sénat, un modèle réunissant citoyens et sénateurs est envisageable. L’on pourrait également concevoir de suivre le modèle français qui s’appuie sur le Sénat, l’Assemblée nationale et une sorte de troisième chambre, le Conseil économique, social et environnemental. C’est au sein de cette dernière chambre qu’a lieu actuellement la Convention citoyenne pour le climat. La possibilité est examinée de conférer un caractère permanent à cette chambre.

Compte tenu des défis auxquels est confronté le Sénat, la possibilité d’enrichir l’institution d’une composante citoyenne mérite réflexion. Il s’agirait donc d’associer des sénateurs et des citoyens tirés au sort. Dans ce cadre, le Sénat pourrait conserver ses fonctions de représentation des entités fédérées et de chambre de réflexion.

À la question relative à la reddition des comptes par les citoyens, l’intervenant rappelle que sur la base de l’article 33 de notre Constitution, une assemblée citoyenne tirée au sort ne dispose pas du droit de légiférer. Elle ne peut que recommander. Ainsi, en Communauté germanophone, l’assemblée citoyenne fera des recommandations au Parlement mais c’est ce dernier qui tranchera en dernier ressort. Le Parlement germanophone pourra également opter pour une solution alternative à celle proposée par les citoyens mais dans ce cas de figure, il devra documenter sa décision et informer les citoyens de ses motivations. En Communauté germanophone, les recommandations citoyennes ne sont dès lors pas obligatoires mais fortement contraignantes.

Quant au taux de participation citoyenne et ses inégalités, l’intervenant observe que la démocratie participative évolue positivement, notamment grâce au développement d’outils numériques.

M. Van Reybroeck confirme ensuite que beaucoup de choses bougent au niveau local, que des initiatives très positives sont mises en œuvre et qu’une grande expérience est en train d’être acquise. Un travail de pionnier considérable est accompli en ce sens et les pionniers ont toujours droit à l’erreur. Contrairement au modèle constitutionnel, il s’agirait en l’occurrence de mettre en place un système auto-apprenant qui pourrait être évalué tous les deux ans. L’intervenant plaide ardemment pour la mise en place d’un processus d’apprentissage qui commencerait à petite échelle. Cela permettrait, comme le disent les anglophones, un «*Growing up in public*».

ze te beantwoorden. De burgers die korter deelnemen beantwoorden de vragen.

Voor de Senaat kan gedacht worden aan een model van burgers en senatoren samen. Er zou echter ook kunnen overwogen worden om het Franse model te volgen dat bestaat uit de Senaat, de *Assemblée nationale* en een soort derde Kamer, *le Conseil économique, social et environnemental*. Binnen deze laatste kamer vindt momenteel de *Convention citoyenne pour le climat* plaats. Momenteel wordt er overwogen om deze Kamer een permanent karakter te geven.

Gezien de uitdagingen waar de Senaat voor staat, lijkt het te overwegen om de Senaat te verrijken met een burgercomponent. Het zou dus een mengvorm zijn van senatoren en gelote burgers. Daarbij zou de Senaat zijn functies als vertegenwoordiging van deelstaten en als reflectiekamer kunnen behouden.

Op de vraag over het geven van rekenschap door de burgers, herinnert spreker eraan dat op grond van artikel 33 van onze Grondwet een bij loting tot stand gekomen assemblee niet het recht heeft wetten te maken. Hij kan slechts aanbevelen. Zo zal de burgerassemblee in de Duitstalige Gemeenschap aanbevelingen doen aan het Parlement, maar zal dat laatste in laatste instantie een beslissing nemen. Het Duitstalig Parlement kan ook kiezen voor een andere oplossing dan die welke de burgers hebben voorgesteld, maar in dat geval moet het zijn beslissing documenteren en de burgers informeren over zijn motieven. De burgeraanbevelingen zijn in de Duitstalige Gemeenschap dus niet bindend, maar ze zijn zeker niet vrijblijvend.

Wat de participatiegraad van de burgers en de ongelijkheid ervan betreft, merkt spreker op dat de participatieve democratie erop vooruitgaat, onder andere dankzij de ontwikkeling van digitale instrumenten.

De heer Van Reybroeck bevestigt vervolgens dat er op lokaal vlak veel beweegt, dat er zeer goede dingen gebeuren en dat daar veel ervaring wordt opgebouwd. Heel wat pionierswerk wordt in die zin verricht en pioniers mogen altijd fouten maken. Het is daarbij de bedoeling dat er, in tegenstelling tot de Grondwet, een soort zelflerend systeem ontstaat dat om de twee jaar kan geëvalueerd worden. Spreker pleit er heel sterk voor om een leerproces op te zetten dat kleinschalig start. Daarbij kan er zoals in het Engels mooi wordt verwoord aan «*Growing up in public*» worden gedaan.



## **D. Audition de Mme Anna Stuers, secrétaire permanente du Dialogue citoyen en Communauté germanophone**

### **1) Pourquoi un Dialogue citoyen?**

L'oratrice revient, dans un premier temps, sur les motivations qui ont poussé le Parlement germanophone à créer le Dialogue citoyen permanent.

Force est de constater qu'en Europe, la désaffection pour la politique est de plus en plus marquée, les taux de participation électorale connaissant une chute importante dans différents pays.

Partant du constat que le fossé entre le monde politique et les citoyens se creusait toujours davantage, le Parlement a souhaité préparer la Communauté germanophone pour le futur en poursuivant deux objectifs principaux:

- institutionnaliser la participation citoyenne;
- rendre les décisions politiques compréhensibles, ce qui permet par ricochet de les légitimer et de renforcer les institutions démocratiques.

Le Dialogue citoyen est dès lors un véritable projet pédagogique qui vise à permettre un meilleur échange entre les responsables politiques et les citoyens.

Il permettra aux citoyens tirés au sort de mieux comprendre en quoi consiste réellement le travail d'un représentant politique puisqu'ils devront, à leur tour, s'informer sur un sujet précis, en débattre et trouver un accord entre eux.

Grâce à ce dialogue, les représentants politiques seront aussi plus proches des aspirations réelles des citoyens.

### **2) Historique**

Dans le passé, la Communauté germanophone avait déjà connu un certain nombre de petites initiatives de consultation citoyenne. Le processus participatif s'est toutefois réellement amorcé avec la création d'une assemblée citoyenne relative au projet pilote de la garde d'enfants, à l'automne 2017. Il s'agissait toutefois d'une assemblée non-institutionnalisée et unique pour débattre de ce thème précis.

Motivé par les retours positifs des participants, le Parlement germanophone a décidé d'aller plus loin. Il a ainsi constitué, au printemps 2018, un groupe d'experts

## **D. Hoorzitting met mevrouw Anna Stuers, bestendig secretaris van de Burgerdialoog in de Duitstalige Gemeenschap**

### **1) Waarom een Burgerdialoog?**

Eerst heeft spreekster het over de motieven die het Duitstalig Parlement ertoe hebben aangezet een permanente Burgerdialoog tot stand te brengen.

We moeten vaststellen dat de afkeer van de politiek in Europa steeds meer uitgesproken is, aangezien de opkomst bij de verkiezingen in verscheidene landen sterk daalt.

Gelet op de vaststelling dat de kloof tussen de politiek en de burgers steeds wijder wordt, wou het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap op de toekomst voorbereiden door twee hoofddoelstellingen na te streven:

- de burgerparticipatie institutionaliseren;
- de politieke beslissingen begrijpelijk maken, wat het van de weeromstuit mogelijk maakt ze te legitimeren en de democratische instellingen sterker te maken.

De Burgerdialoog is bijgevolg een echt pedagogisch project dat strekt om een betere wisselwerking tussen politieke leidinggevenden en burgers mogelijk te maken.

Hij zal het voor de uitgelote burgers mogelijk maken beter te begrijpen waaruit het werk van een politieke vertegenwoordiger werkelijk bestaat, want ze zullen zich op hun beurt moeten informeren over een welbepaald onderwerp, erover moeten debatteren en onder elkaar een akkoord moeten vinden.

Dankzij die dialoog zullen de politieke vertegenwoordigers ook dichter aansluiten bij de werkelijke verwachtingen van de burgers.

### **2) Historiek**

In het verleden had de Duitstalige Gemeenschap al een aantal kleine burgerraadplegingsinitiatieven ondernomen. Het participatieve proces is evenwel echt van start gegaan met de oprichting van een Burgervergadering over het proefproject rond kinderopvang in het najaar van 2017. Dit was echter een niet-institutionele en eenmalige vergadering om over deze specifieke kwestie te debatteren.

Door de positieve *feedback* van de deelnemers heeft het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap besloten om een stap verder te gaan. In het voorjaar van 2018

internationaux pour élaborer le «*Ostbelgiën-Model*», modèle de participation citoyenne permanent. Y ont notamment été associés le G1000 et la Fondation pour les générations futures.

En février 2019, le Parlement germanophone a finalement voté le décret instituant un Dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone et sa mise en œuvre concrète a été lancée en septembre 2019.

### 3) *Les trois piliers*

Le modèle du Dialogue citoyen en Communauté germanophone est fondé sur trois piliers:

- la stabilité du Dialogue citoyen;
- la représentativité de l'Assemblée;
- la qualité de la délibération.

La stabilité se traduit non seulement par le fait qu'un budget a été alloué pour le Dialogue citoyen et qu'une équipe (le secrétariat permanent) entoure son organisation mais surtout par la création du Conseil citoyen, organe permanent du modèle.

La représentativité est garantie par le mécanisme du tirage au sort puisque l'objectif est que toute la société soit représentée au sein de l'Assemblée.

Pour assurer la qualité des délibérations, il est essentiel que les participants soient bien informés et encadrés avec l'aide d'animateurs professionnels extérieurs. L'information préalable donnée aux participants fait l'objet de préparations sérieuses. La qualité des délibérations est aussi garantie par un échange transparent et constructif avec les représentants politiques.

richtte het een groep internationale deskundigen op om het «*Ostbelgien-Modell*» te ontwikkelen, een model voor permanente burgerparticipatie. De G1000 en de Stichting voor toekomstige generaties waren bij dit proces betrokken.

In februari 2019 keurde het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap uiteindelijk het decreet tot instelling van een permanente Burgerdialoog in de Duitstalige Gemeenschap goed en de concrete uitvoering ervan werd in september 2019 aangevat.

### 3) *De drie pijlers*

Het model van de Burgerdialoog in de Duitstalige Gemeenschap steunt op drie pijlers:

- de stabiliteit van de Burgerdialoog;
- de representativiteit van de vergadering;
- de kwaliteit van het overleg.

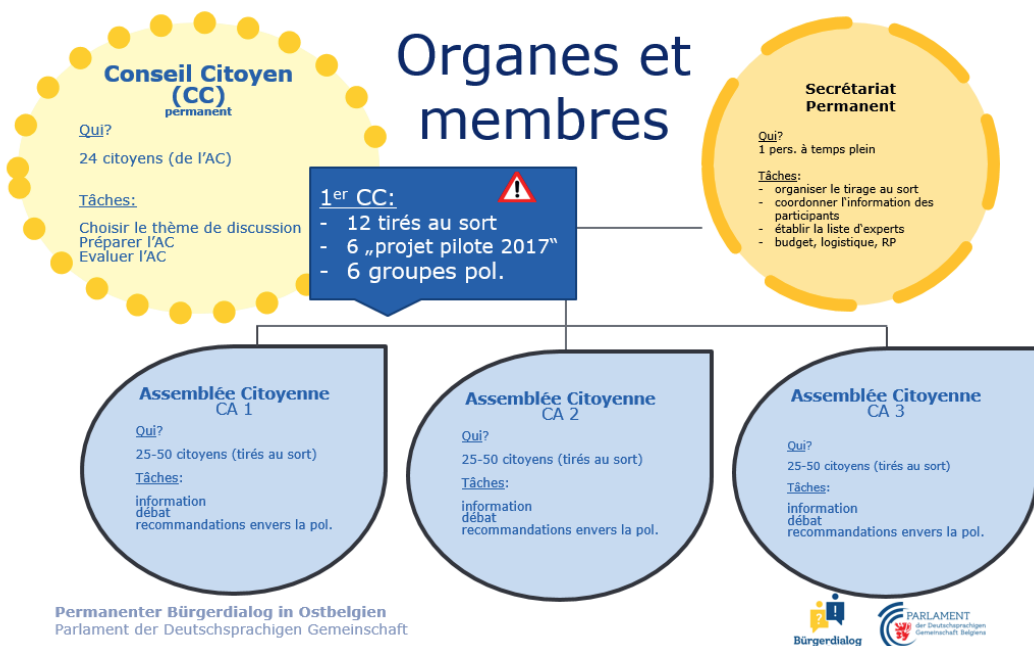
De stabiliteit komt niet alleen tot uiting in het feit dat er een budget is uitgetrokken voor de Burgerdialoog en dat er een *team* (het vast secretariaat) achter de organisatie zit, maar vooral ook in de oprichting van de Burgerraad, het vaste orgaan van het model.

De representativiteit wordt gewaarborgd door het lotingmechanisme, aangezien het de bedoeling is dat de gehele samenleving in de vergadering vertegenwoordigd is.

Om de kwaliteit van de beraadslagingen te garanderen, is het van essentieel belang dat de deelnemers goed geïnformeerd en begeleid worden met de hulp van professionele externe animatoren. De informatie die vooraf aan de deelnemers wordt verstrekt, wordt zorgvuldig voorbereid. De kwaliteit van de beraadslagingen wordt ook gegarandeerd door een transparante en constructieve uitwisseling met politieke vertegenwoordigers.

4) Organes et membres

4) Organen en leden



L'Assemblée citoyenne se compose de vingt-cinq à cinquante citoyens tirés au sort. Elle se réunit ponctuellement pour débattre d'un thème bien précis. Après s'être informés sur ledit thème, les membres de l'Assemblée citoyenne entament des discussions pour aboutir *in fine* à la formulation de recommandations envers les responsables politiques.

De Burgervergadering bestaat uit vijftientwintig tot vijftig burgers die door middel van een loting worden gekozen. Ze komt op een ad-hocbasis bijeen om over een specifiek thema te debatteren. Nadat de leden van de Burgervergadering kennis hebben genomen van het thema, starten ze de besprekingen en formuleren ze uiteindelijk aanbevelingen aan de politieke verantwoordelijken.

Lorsque l'examen du thème est clôturé, une nouvelle assemblée citoyenne, composée de nouveaux membres tirés au sort, est convoquée pour débattre d'un autre thème.

À côté de l'Assemblée citoyenne, le modèle en Communauté germanophone comporte également un organe permanent, le Conseil citoyen. Il se réunit de manière mensuelle et se compose de vingt-quatre citoyens, issus des assemblées citoyennes. Le Conseil citoyen a pour mission de choisir les thèmes des assemblées citoyennes et de les préparer. Il évalue également la mise en œuvre des recommandations par le monde politique.

Un premier Conseil citoyen a été organisé en septembre 2019, avant même qu'une assemblée citoyenne n'ait vu le jour. C'est pour cette raison qu'il a été organisé sous une forme différenciée puisqu'il n'était composé que de douze citoyens tirés au sort, de six citoyens ayant participé au projet pilote relatif à la garde d'enfants et de six représentants politiques.

Ces deux organes sont soutenus par le secrétariat permanent, assuré par l'oratrice. Le secrétariat permanent organise le tirage au sort des citoyens, coordonne l'information des participants, établit la liste des experts à auditionner pour informer l'Assemblée citoyenne et gère le budget, la logistique ainsi que les relations publiques.

### **5) Le tirage au sort des citoyens**

Le tirage au sort des citoyens participant au Dialogue citoyen s'organise en trois étapes. Lors de la première étape, un millier de citoyens sont choisis et contactés au hasard. La deuxième étape de l'auto-sélection permet de faire le tri entre les réponses positives et négatives des personnes contactées. Ensuite, lors de la troisième étape, on procède à une sélection parmi les réponses positives, sur la base d'un certain nombre de critères comme le sexe, l'âge, le domicile (nord ou sud de la Communauté germanophone) et le niveau d'éducation. L'objectif de cette sélection est de garantir une bonne représentativité des différentes couches de la population en Communauté germanophone.

### **6) Thèmes de discussions en Assemblée citoyenne**

L'oratrice insiste sur le fait que ce n'est pas le monde politique qui décide des thèmes qui seront examinés en Assemblée citoyenne mais bien le Conseil citoyen.

Les propositions de thèmes soumises au Conseil citoyen peuvent émaner:

Na afloop van de behandeling van het thema wordt een nieuwe Burgervergadering bijeengeroepen, bestaande uit nieuwe, bij loting getrokken leden, om een ander thema te bespreken.

Naast de Burgervergadering omvat het model in de Duitstalige Gemeenschap ook een permanent orgaan, namelijk de Burgerraad. Deze raad vergadert maandelijks en bestaat uit vierentwintig burgers van de Burgervergaderingen. Het is de taak van de Burgerraad om de thema's voor de Burgervergaderingen te kiezen en voor te bereiden. Ook wordt de uitvoering van de aanbevelingen door de beleidsmakers geëvalueerd.

Een eerste Burgerraad werd gehouden in september 2019, nog voordat er een Burgervergadering werd gehouden. Daarom werd deze Burgerraad in een andere vorm georganiseerd, want hij bestond uit slechts twaalf uitgelote burgers, zes burgers die aan het proefproject rond kinderopvang hadden deelgenomen en zes politieke vertegenwoordigers.

Beide organen werden ondersteund door het vast secretariaat dat door spreekster wordt verzorgd. Het vast secretariaat organiseert de loting van de burgers, coördineert de informatie van de deelnemers, stelt de lijst op van deskundigen die moeten worden gehoord om de Burgervergadering te informeren en beheert het budget, de logistiek en de *public relations*.

### **5) De loting van de burgers**

De loting van de burgers die deelnemen aan de Burgerdialog wordt in drie fasen georganiseerd. In de eerste fase worden duizend burgers willekeurig geselecteerd en gecontacteerd. In de tweede fase van de autoselectie worden de positieve en negatieve antwoorden van de gecontacteerde personen gesorteerd. Vervolgens wordt in de derde fase een selectie gemaakt uit de positieve antwoorden, op basis van een aantal criteria zoals geslacht, leeftijd, woonplaats (noorden of zuiden van de Duitstalige Gemeenschap) en opleidingsniveau. Het doel van deze selectie is een goede representativiteit van de verschillende lagen van de bevolking in de Duitstalige Gemeenschap te garanderen.

### **6) Onderwerpen voor discussie in de Burgervergadering**

Spreekster benadrukt dat het niet de politici zijn die beslissen welke kwesties in de Burgervergadering worden besproken, maar de Burgerraad.

De voorstellen voor thema's die aan de Burgerraad moeten worden voorgelegd, kunnen afkomstig zijn van:



— soit de la population (avec un minimum de cent signatures) et moyennant le respect de certaines conditions. Ainsi, par exemple, des propositions de thèmes discriminatoires ne pourront pas être acceptées;

— soit de deux membres au moins du Conseil citoyen;

— soit du Parlement ou du gouvernement de la Communauté germanophone mais avec un maximum de trois propositions par an. Pour l'année 2020, il a été renoncé à l'exercice de ce droit.

Le Conseil citoyen décide librement de la manière dont il organise la collecte et la gestion des propositions de thèmes. En théorie, il peut organiser une fois par an un appel à propositions aux habitants de la Communauté germanophone. En 2020, cet appel a été organisé en ligne et sur papier pour éviter toute forme de discrimination. Le thème retenu pour 2020 est celui des soins médicaux.

### 7) *L'évaluation et les résultats*

Il s'agit, selon l'oratrice, de l'étape la plus importante du processus. En effet, il ne suffit pas que les citoyens formulent des recommandations, encore faut-il qu'elles soient mises en œuvre. Le décret du 25 février 2019 instituant un Dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone organise les différentes étapes de manière précise.

Une première séance publique est organisée dans la commission parlementaire compétente pour qu'une délégation de l'Assemblée citoyenne puisse y présenter ses recommandations.

Lors d'une seconde séance publique de la commission parlementaire, les représentants politiques formulent un avis sur les recommandations et détaillent la manière dont ils entendent les mettre en œuvre. Le décret stipule que si le Parlement ne souhaite pas mettre en œuvre les recommandations de l'Assemblée citoyenne, il a l'obligation de motiver et de justifier sa décision.

Un an plus tard, au cours d'une troisième séance publique de la commission concernée, on procède à une évaluation de la mise en œuvre des recommandations. Un rapport est également publié à cette occasion.

Le décret prévoit en outre une évaluation régulière exercée par le Conseil citoyen qui peut solliciter au Parlement des rapports intermédiaires quant à l'évolution de la mise en œuvre des recommandations.

— de bevolking (met een minimum van honderd handtekeningen) en onder bepaalde voorwaarden. Zo zullen bijvoorbeeld voorstellen voor discriminerende thema's niet worden geaccepteerd;

— ten minste twee leden van de Burgerraad;

— het Parlement of de regering van de Duitstalige Gemeenschap, maar met een maximum van drie voorstellen per jaar. Voor het jaar 2020 werd afgezien van de uitoefening van dit recht.

De Burgerraad beslist vrij over de wijze waarop hij de voorstellen voor thema's bundelt en beheert. In theorie kan de raad één keer per jaar een oproep tot het indienen van voorstellen aan de inwoners van de Duitstalige Gemeenschap organiseren. In 2020 werd deze oproep *online* en op papier georganiseerd om elke vorm van discriminatie te voorkomen. Het gekozen thema voor 2020 is de geneeskundige zorg.

### 7) *Evaluatie en resultaten*

Dit is volgens spreekster de belangrijkste stap in het proces. Het volstaat immers niet dat de burgers aanbevelingen doen; ze moeten ook worden uitgevoerd. Het decreet van 25 februari 2019 tot instelling van een permanente Burgerdialoog in de Duitstalige Gemeenschap regelt de verschillende stadia nauwkeurig.

Er wordt een eerste openbare vergadering gehouden in de bevoegde parlementaire commissie, zodat een delegatie van de Burgervergadering haar aanbevelingen kan voorleggen.

Tijdens een tweede openbare vergadering van de parlementaire commissie formuleren de politieke vertegenwoordigers een advies over de aanbevelingen en geven zij aan hoe zij die denken uit te voeren. Het decreet bepaalt dat als het Parlement de aanbevelingen van de Burgervergadering niet wil uitvoeren, het verplicht is zijn beslissing met redenen te omkleden en te verantwoorden.

Een jaar later wordt tijdens een derde openbare vergadering van de betrokken commissie geëvalueerd in hoeverre de aanbevelingen zijn uitgevoerd. Bij die gelegenheid wordt tevens een verslag gepubliceerd.

Het decreet voorziet bovendien in een regelmatige evaluatie door de Burgerraad, die het Parlement kan verzoeken om tussentijdse verslagen over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.

**8) Le timing**

Le premier Conseil citoyen a été instauré le 16 septembre 2019. Au cours des mois suivants, ce Conseil a procédé au choix des thèmes de discussion et pris les décisions nécessaires pour la bonne organisation de la première Assemblée citoyenne.

La première Assemblée citoyenne a été organisée le 7 mars 2020 mais la crise sanitaire a malheureusement interrompu la poursuite de ses travaux.

**9) Conclusions**

L'oratrice conclut en indiquant que le modèle de la Communauté germanophone reste à ce jour encore fort théorique, vu son caractère récent et le peu d'expérience acquise.

L'objectif premier sera de clôturer un premier cycle du processus de participation citoyenne pour pouvoir en faire une évaluation approfondie. Des adaptations et ajustements seront éventuellement apportés au modèle.

Ce processus constitue en tout état de cause une formidable boussole pour le monde politique qui peut ainsi mieux comprendre les préoccupations quotidiennes de nos citoyens, notamment grâce aux propositions de thèmes qu'ils peuvent formuler.

**E. Échange de vues**

M. Demeuse remercie Mme Stuers pour ses explications très détaillées sur le modèle germanophone qu'il trouve particulièrement intéressant. Il estime qu'il pourra servir de source d'inspiration à d'autres niveaux de pouvoir.

Concernant l'information donnée aux membres de l'Assemblée citoyenne, comment peut-on garantir la neutralité et l'objectivité de cette information?

M. Steenwegen indique qu'en cas d'installation d'une chambre permanente, on voit se développer une dynamique de réciprocité et une «mentalité de clan». Il aimerait connaître l'opinion des experts à ce sujet.

Mme Segers évoque également la création d'une dynamique de groupe et se demande si celle-ci se développe également lorsqu'on utilise des outils en ligne. On constate par ailleurs que l'intelligence artificielle s'impose de plus en plus. Aujourd'hui, son utilisation tend à conforter le citoyen dans ses opinions. L'intervenante demande donc s'il est possible d'en faire un usage différent. Peut-on définir les algorithmes de telle manière qu'ils «orientent» les citoyens vers certaines opinions «différentes»? Les

**8) Timing**

De eerste Burgerraad werd opgericht op 16 september 2019. In de daaropvolgende maanden heeft deze Raad de te bespreken thema's uitgekozen en de nodige besluiten genomen voor een goede organisatie van de eerste Burgervergadering.

De eerste Burgervergadering werd gehouden op 7 maart 2020, maar helaas heeft de gezondheids crisis het vervolg van de werkzaamheden verstoord.

**9) Conclusies**

Spreekster stelt als besluit dat het model van de Duitstalige Gemeenschap op dit moment nog erg theoretisch blijft, gelet op de recente aard ervan en de beperkte ervaring die ermee is opgedaan.

Het primaire doel is om een eerste cyclus van het burgerparticipatieproces af te ronden om zo een grondige evaluatie te kunnen maken. Uiteindelijk zal het model worden aangepast en bijgestuurd.

In ieder geval vormt dit proces een belangrijk kompas voor de politieke wereld, die zo de dagelijkse bezorgdheden van onze burgers beter kan doorgronden, met name dankzij de voorstellen voor thema's die zij kunnen formuleren.

**E. Gedachtewisseling**

De heer Demeuse dankt mevrouw Stuers voor haar zeer gedetailleerde uiteenzetting over het Duitstalige model, dat hij bijzonder interessant vindt. Volgens hem kan het een bron van inspiratie zijn voor andere bestuursniveaus.

Hoe kan de neutraliteit en objectiviteit van de informatie die aan de leden van de Burgervergadering wordt verstrekt, worden gewaarborgd?

De heer Steenwege geeft aan dat er bij de instelling van een permanente kamer er een zekere onderlinge dynamiek ontstaat en een «ons kent ons mentaliteit». Graag jullie mening daarover.

Mevrouw Segers refereert eveneens naar het ontstaan van een groepsdynamisch proces en ze vraagt zich af of dit eveneens ontstaat wanneer er online tools worden gebruikt. Verder neemt het belang van artificiële intelligentie steeds toe. Vandaag heeft het gebruik ervan vaak als gevolg dat de burger bevestigd wordt in zijn bestaande opinies. Spreekster vraagt daarom of artificiële intelligentie ook anders kan worden ingezet. Kunnen algoritmen zodanig worden bepaald dat mensen «geleid»

orateurs ont-ils un avis à ce sujet? Souhaitent-ils partager certaines expériences? Est-il en outre possible d'utiliser les outils numériques pour assurer au débat une pureté maximale?

M. Van Reybrouck évoque l'expérience menée en Belgique germanophone où l'on avait bien conscience du problème esquissé par M. Steenwegen. Il est possible de limiter le pouvoir du panel citoyen, installé pour un terme plus long, en l'autorisant seulement à poser les questions, mais celui-ci risque de se transformer en club où des tendances bien déterminées se développent. C'est pourquoi il a été décidé que le tiers des vingt-quatre personnes qui font partie du panel pendant dix-huit mois serait renouvelé tous les six mois. Grâce à cette rotation, les mêmes personnes ne travaillent finalement ensemble que pendant six mois et le panel reçoit régulièrement un nouveau souffle.

Mme Stuers confirme que la neutralité de l'information préalable donnée aux participants de l'Assemblée citoyenne constitue un point délicat. Pour l'organisation du premier cycle du Dialogue citoyen, il a été opté pour un double tour d'auditions. Le premier tour est plus théorique et les experts sont invités à se focaliser sur des informations objectives. Lors du deuxième tour d'auditions, on fait appel à des experts de terrain qui décrivent leurs expériences au quotidien, ce qui présente forcément un caractère plus subjectif.

À titre d'exemple, le premier thème choisi pour l'Assemblée citoyenne est celui des soins médicaux. On entendra aussi bien le personnel médical qui détaillera son travail au quotidien que des représentants des institutions (notamment des directeurs administratifs d'hôpitaux ou de maisons de repos) qui se focaliseront sur le caractère réglementaire du système existant.

M. Van Reybrouck ajoute qu'il existe des systèmes de démocratie participative où les citoyens participants peuvent choisir eux-mêmes les experts qu'ils veulent entendre. Ceci permet de contrebalancer le sentiment que certaines informations sont biaisées. Certains experts internationaux avaient d'ailleurs émis cette critique envers le G1000 à l'issue de ses travaux. Laisser le choix des experts aux participants lui paraît dès lors la meilleure option.

En réponse à la question de Mme Segers, l'intervenant confirme que la diversité des personnes rencontrées est souvent plus grande dans un contexte hors ligne que

worden naar bepaalde «andere» meningen en opinies. Hebben de sprekers hierover een mening? Wensen ze bepaalde ervaringen te delen? Kunnen bovendien digitale tools worden ingezet om het debat zo zuiver mogelijk te houden?

De heer Van Reybrouck verwijst naar de ervaring in Duitstalig België waar men zich bewust was van het door de heer Steenwege geschetste probleem. De macht van het langere termijn burgerpanel kan worden ingeperkt door ze enkel de vragen te laten stellen maar het kan nog altijd een groep worden waar er zich bepaalde patronen ontwikkelen. Vandaar dat de beslissing werd genomen om de leden van de groep van vierentwintig leden die achttien maanden deel uitmaakt van het burgerpanel, telkens per acht en om de zes maanden, te vervangen. Door dit rotatiesysteem zitten mensen uiteindelijk slechts zes maanden bij elkaar en wordt het panel regelmatig verfrist.

Mevrouw Stuers bevestigt dat de neutraliteit van de informatie die vooraf aan de deelnemers van de Burgervergadering wordt verstrekt, een delicaat punt is. Voor de organisatie van de eerste cyclus van de Burgerdialog is gekozen voor een dubbele ronde van hoorzittingen. De eerste ronde is veeleer theoretisch en de deskundigen worden opgeroepen om zich te concentreren op objectieve informatie. Tijdens de tweede ronde van de hoorzittingen wordt een beroep gedaan op deskundigen uit het werkveld om hun dagelijkse ervaringen te schetsen, wat logischerwijs subjectiever van aard is.

Zo is het eerste thema dat voor de Burgervergadering is gekozen, dat van de geneeskundige zorg. Men zal zowel het medische personeel horen dat zijn dagelijkse werkzaamheden in detail zal beschrijven als de vertegenwoordigers van de instellingen (in het bijzonder de administratieve directeurs van ziekenhuizen of rusthuizen) die zich zullen toespitsen op de reglementaire kant van het bestaande systeem.

De heer Van Reybrouck voegt hieraan toe dat er systemen van participatieve democratie bestaan waarin de deelnemende burgers zelf de deskundigen kunnen kiezen die ze willen horen. Dit helpt om een tegenwicht te bieden aan het gevoel dat sommige informatie vooringenomen is. Sommige internationale deskundigen hadden trouwens deze kritiek op de G1000 geuit aan het einde van zijn werkzaamheden. De keuze van de deskundigen aan de deelnemers overlaten, lijkt hem dan ook de beste optie.

Wat de vraag van mevrouw Segers betreft, bevestigt spreker dat er in een *offline* context vaak diversere mensen worden ontmoet dan in een *online bubbel*. Echter,

dans une bulle en ligne. Cependant, dans une démocratie délibérative qui tente de se développer en ligne, on veille à préserver également la diversité en ligne. Par exemple, il est possible, via *Zoom*, de constituer des sous-groupes (*break-out groups*) pour former un panel de personnes que l'on ne connaît pas d'avance. Cette méthode permet de rencontrer un ensemble plus étendu et plus varié de personnes qu'avec un fonctionnement normal dans sa propre bulle. Et c'est précisément l'objectif d'un processus délibératif. Sous cet angle aussi, les nouvelles techniques sont donc prometteuses.

M. Steenwegen constate que le Sénat a conservé un nombre limité de compétences législatives. Si une partie des sénateurs étaient remplacés par des citoyens, il n'en resterait qu'un petit nombre. Ce petit groupe de sénateurs pourrait-il alors conserver ses compétences législatives? Ou bien ces compétences appartiendraient-elles à l'ensemble du collège qui serait également composé de citoyens? L'intervenant pense avoir compris que si le Sénat était exclusivement composé de citoyens, il ne pourrait plus disposer que d'une compétence consultative. Est-ce exact?

M. Van Reybrouck fait référence à l'étude «*Repenser un processus législatif de qualité. Les panels citoyens, une voie prometteuse sur le plan juridique?*» de Cécile Jadot (mémoire de master en droit, 2017-2018, 99 p., Louvain-la-Neuve, UCL – Faculté de droit et de criminologie, <https://www.foundationfuturegenerations.org/fr/portal/publication/repenser-un-processus-législatif-de-qualite-les-panels-citoyens-une-voie>), qui se penche sur les différents articles de la Constitution qui devraient être adaptés si la Belgique instaurait une démocratie délibérative. Quant à l'ordre des travaux, l'intervenant préconise de d'abord expérimenter le processus purement consultatif, d'ensuite lui donner un caractère permanent avant, enfin, de modifier la Constitution. Cette méthode lui paraît la plus logique. C'est pourquoi il propose d'organiser, à relativement court terme, un premier panel rassemblant entre cinquante et cent participants, auquel des sénateurs participeraient également. Ce panel pourrait alors remettre au Sénat des avis sur un sujet donné relevant des compétences du Sénat. On pourrait ainsi acquérir une première expérience et un certain savoir-faire et se familiariser avec le processus. On pourrait éventuellement envisager de réunir une équipe internationale d'experts de manière à pouvoir élaborer un schéma directeur. On peut contacter à cette fin le réseau international *Democracy R&D* (<https://democracyrd.org/>).

M. Miesen observe que la participation citoyenne telle qu'organisée aujourd'hui en Communauté germanophone

bij deliberatieve democratie die *online* probeert te gaan, probeert men het aspect van diversiteit ook *online* te behouden. Zo kunnen bijvoorbeeld via *Zoom* «*break-out groups*» worden samengesteld met een panel van mensen die men niet op voorhand kent. Op die manier ontmoet men meer, en meer verschillende mensen, dan normaal gezien in de eigen *bubbel*. Net dat is de bedoeling van een deliberatief proces. Ook in dat opzicht zijn de nieuwe technieken veelbelovend.

De heer Steenwegen stelt vast dat de Senaat nog een beperkt aantal wetgevende bevoegdheden kent. In het geval dat een deel van de senatoren zouden vervangen worden door burgers blijft er slechts een heel beperkt aantal senatoren over. Kan deze beperkte groep senatoren dan wel zijn wetgevende bevoegdheden behouden? Of komen deze bevoegdheden terecht bij het totale college dat eveneens uit burgers bestaat? Indien de Senaat enkel nog uit burgers zou bestaan meent de spreker te hebben begrepen dat ze enkel nog een adviserende bevoegdheid zou mogen hebben. Is dit correct?

De heer Van Reybrouck verwijst naar de thesis: «*Repenser un processus législatif de qualité. Les panels citoyens, une voie prometteuse sur le plan juridique?*», Cécile Jadot, *Mémoire de master en droit*, 2017-2018, 99 blz., Louvain-la-Neuve, UCL – Faculté de droit et de criminologie, <https://www.foundationfuturegenerations.org/fr/portal/publication/repenser-un-processus-législatif-de-qualite-les-panels-citoyens-une-voie>), waarin werd onderzocht welke artikelen van de Grondwet allemaal moeten worden aangepast indien België de deliberatieve democratie zou invoeren. Wat de werkvolgorde betreft, is de spreker er echter voorstander van om eerst puur adviserend te experimenteren, deze werkwijze dan een permanent karakter te geven om dan tot slot pas de Grondwet te veranderen. Deze werkwijze lijkt hem logischer. Hij stelt daarom voor om, op vrij korte termijn, een eerste panel te organiseren met tussen de vijftig en de honderd deelnemers waaraan ook senatoren deelnemen. Dit panel kan de Senaat dan adviseren over een onderwerp dat tot de bevoegdheden van de Senaat behoort. Op die manier kan een eerste ervaring opgedaan worden en kan «*know how*» en vertrouwen met het proces worden opgebouwd. Eventueel kan er ook gedacht worden aan de bijeenroeping van een internationaal *team* van experts opdat er een blueprint zou kunnen worden opgemaakt. Het internationale netwerk *Democracy R&D* (<https://democracyrd.org/>) kan daarvoor worden gecontacteerd.

De heer Miesen stelt vast dat de burgerparticipatie zoals die vandaag de dag in de Duitstalige Gemeenschap is



est le fruit d'un long processus. Il y a certes eu les expériences autour du projet pilote en 2007, évoqué par Mme Stuers, mais en réalité, la Communauté germanophone applique le principe de la participation citoyenne depuis des décennies. Ainsi, lorsqu'un projet est discuté au sein du gouvernement ou du Parlement, il fait généralement l'objet de discussions avec les *stakeholders* du secteur concerné mais aussi avec les citoyens. Le concept du développement régional en Communauté germanophone, par exemple, a été le fruit d'un débat entre le gouvernement et les citoyens.

Toutefois, lors de ces premières expériences, on constatait que c'étaient toujours les mêmes citoyens qui se mobilisaient pour participer aux débats ou conférences collectifs et que l'initiative émanait systématiquement du gouvernement ou du Parlement.

Avec le nouveau modèle du Dialogue citoyen, l'objectif est de mobiliser potentiellement tous les citoyens (par le tirage au sort) et de leur permettre de prendre l'initiative sur des thèmes précis. Ces deux éléments permettront, selon l'intervenant, de véritablement moderniser notre démocratie.

\*  
\* \*

## V. AUDITION DU 8 JUIN 2020

**A. Audition de M. David Farrell, professeur à la *School of Politics and International Relations, University College Dublin (Irlande)* et cofondateur du «*Irish Citizens' Assembly project*»**

M. Farrell indique que la Constitution irlandaise ne peut être modifiée qu'après un résultat positif à un référendum. L'Irlande a ainsi organisé plus de quarante référendums au cours des dernières années. Elle a donc eu recours beaucoup plus fréquemment à la démocratie directe que la majorité des autres pays européens. En outre, il faut noter que l'Irlande a été davantage touchée par la crise financière de 2008-2009 que d'autres pays européens. La grave crise politique qui a suivi a suscité un grand mécontentement parmi les citoyens qui ont exigé de profondes réformes politiques et constitutionnelles.

Au lendemain des élections de 2011, un tout nouveau gouvernement a été mis en place. Durant la campagne électorale, il s'était engagé à mener plusieurs réformes politiques majeures centrées sur le recours à la démocratie délibérative sous la forme de mini-publics délibératifs, à savoir des rencontres citoyennes. Ces mini-publics délibératifs présentent trois caractéristiques principales:

georganiseerd, het resultaat is van een lang proces. Er is inderdaad ervaring opgedaan met het door mevrouw Stuers genoemde proefproject in 2007, maar in werkelijkheid past de Duitstalige Gemeenschap het beginsel van burgerparticipatie al tientallen jaren toe. Wanneer een ontwerp binnen de regering of het Parlement wordt behandeld, wordt het doorgaans besproken met belanghebbenden uit de betreffende sector, maar ook met burgers. Zo was bijvoorbeeld het concept van regionale ontwikkeling in de Duitstalige Gemeenschap het resultaat van een debat tussen de regering en de burgers.

Er werd echter geconstateerd dat het enerzijds altijd dezelfde burgers waren die zich mobiliseerden om deel te nemen aan deze collectieve debatten of conferenties en anderzijds dat het initiatief steevast afkomstig was van de regering of het Parlement.

Met het nieuwe model van de Burgerdialoog wil men mogelijk alle burgers mobiliseren (door middel van loting) en hen in staat stellen het initiatief te nemen over specifieke thema's. Deze twee elementen zullen het volgens spreker mogelijk maken om onze democratie daadwerkelijk te moderniseren.

\*  
\* \*

## V. HOORZITTING VAN 8 JUNI 2020

**A. Hoorzitting met de heer David Farrell, hoogleraar aan de *School of Politics and International Relations, University College Dublin (Ierland)* en medestichter van het «*Irish Citizens' Assembly project*»**

De heer Farrell geeft mee dat de Ierse Grondwet slechts na de positieve uitslag van een referendum kan worden gewijzigd. Daardoor organiseerde Ierland meer dan veertig referenda in de voorbije jaren. Het deed daarmee veel vaker een beroep op de directe democratie dan de meeste andere Europese landen. Verder moet worden opgemerkt dat Ierland, meer dan andere Europese landen, werd getroffen door de financiële crisis van 2008-2009. Als gevolg daarvan ontstond er diepe politieke crisis die gepaard ging met woedende burgers die diepgaande politieke en constitutionele hervormingen eisten.

Na de verkiezingen van 2011 kwam er een totaal nieuwe regering aan het bewind die tijdens de verkiezingscampagne belangrijke politieke hervormingen had beloofd. De kern ervan betrof het beroep op de deliberatieve democratie gestoeld op de «*deliberative mini-publics*» of op burgerbijeenskomsten. Deze «*deliberative mini-publics*» hebben drie belangrijke kenmerken:

— les membres sont des citoyens choisis au hasard;

— ils se concertent au sein de petits groupes et sont assistés par des facilitateurs formés à cet effet. Ceux-ci doivent veiller à ce que chaque participant bénéficie du même temps de parole;

— il est également fait appel à des experts. Ils forment les membres et les informent sur les thèmes abordés. Ceux-ci peuvent ainsi participer aux débats en connaissance de cause.

Le premier processus délibératif a été lancé en 2012, avec la création de la «Convention constitutionnelle». Cette Convention avait pour tâche de mener une réforme approfondie de la Constitution irlandaise. Elle était composée de deux tiers de citoyens sélectionnés de manière aléatoire et d'un tiers de parlementaires. L'assemblée s'est réunie durant quatorze mois et devait répondre à huit questions des pouvoirs publics, dont la principale concernait la possibilité d'instaurer le mariage homosexuel en Irlande. La Convention y était très favorable, même si cela ne pouvait se faire que par une modification de la Constitution et, partant, un référendum. En 2015, au terme de débats au Parlement, un référendum fut organisé dont le résultat s'avéra positif. L'Irlande est ainsi devenue le premier pays européen à instaurer le mariage homosexuel après un référendum.

En 2016, le gouvernement a lancé un nouveau processus délibératif et créé l'Assemblée citoyenne irlandaise. Celle-ci a été chargée d'examiner cinq thèmes, dont les deux principaux étaient l'avortement et le changement climatique. À cet égard, le groupe a créé la surprise en proposant de libéraliser largement l'avortement. En 2018, cette proposition a été soumise à la population par référendum et a été approuvée à une majorité des deux tiers. Conformément à une recommandation formulée par l'Assemblée citoyenne, le Parlement a décrété l'urgence climatique. La politique mise en œuvre dans ce domaine doit donc tenir compte systématiquement de cette donnée.

En 2018, un troisième processus délibératif a été lancé. Une Assemblée citoyenne a de nouveau été constituée afin d'examiner un thème unique, à savoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Le processus délibératif est toujours en cours et a pris du retard en raison de la pandémie du coronavirus.

Il y a plusieurs enseignements majeurs à tirer de l'expérience irlandaise:

— willekeurige of *random* selectie van de leden, burgers, van deze burgerbijeenkomsten;

— de leden van deze burgerbijeenkomst overleggen in kleine groepen bijgestaan door opgeleide facilitatoren. Deze laatste moeten ervoor zorgen dat iedereen evenveel aan het woord komt;

— er wordt een beroep gedaan op experts. Zij leiden de leden op en informeren hen over de betrokken onderwerpen. Op die manier zijn de leden geïnformeerd en kunnen ze op basis daarvan de gesprekken voeren.

In dit kader werd in 2012 het eerste deliberatieve proces opgestart met name de «*Constitutional Convention*». Deze conventie had tot doel een belangrijke hervorming van de Ierse Grondwet door te voeren. Ze werd samengesteld uit twee derde uit burgers die willekeurig waren geselecteerd en uit een derde parlementsleden. De vergadering kwam gedurende veertig maanden samen waarbij ze een antwoord wilden bieden op acht vragen van de overheid. De belangrijkste vraag betrof het antwoord op de mogelijkheid van het homohuwelijk in Ierland. De Conventie was hier een zeer sterke voorstander alhoewel deze alleen bij een wijziging van de Grondwet en dus via een referendum kon worden doorgevoerd. Na debatten in het Parlement, werd hierover in 2015 een referendum gehouden dat eveneens positief uitdraaide. Ierland werd het eerste land in Europa dat het homohuwelijk na een referendum invoerde.

In 2016 wenst de nieuwe regering een nieuw deliberatief proces te starten en daarom wordt de «*Irish Citizens Assembly*» opgericht. Er wordt hen gevraagd om vijf onderwerpen te onderzoeken. De twee belangrijkste betreffen abortus en klimaatverandering. Aangaande abortus stelde de groep verrassend voor om dit groten-deels te liberaliseren. In 2018 wordt deze vraag via een referendum aan het volk voorgelegd dat met een twee derde meerderheid met het voorstel instemt. Als gevolg van een aanbeveling van de burgerassemblee roept het Parlement de Klimaatnoodtoestand uit. Hierdoor moet het beleid telkens met dit gegeven rekening houden.

In 2018 wordt dan een derde deliberatief proces opgezet. Het wordt opnieuw een «*Citizen Assembly*» georganiseerd en er wordt slechts een vraag gesteld namelijk betreffende de gelijkheid van mannen en vrouwen. Momenteel is het deliberatief proces daarrond nog aan de gang. Het heeft vertraging opgelopen vanwege de Corona-pandemie.

Wat zijn nu een aantal belangrijke elementen uit de Ierse ervaring:

— l'Irlande a fait usage régulièrement de la possibilité d'organiser des référendums. Cette régularité donne à penser que cette procédure commence à faire partie de l'ADN politique irlandais. Elle est un outil pour aider les responsables politiques à prendre certaines décisions importantes et difficiles;

— à ce jour, quatre référendums ont déjà été organisés à la suite d'un processus délibératif. Il y en aura très vraisemblablement d'autres. En outre, en matière de changement climatique et de réformes politiques, d'importantes décisions ont aussi été prises à la suite d'un processus délibératif mais sans qu'il y ait un référendum. Il y a donc eu indéniablement des avancées.

— en dépit des succès enregistrés, le processus irlandais n'est pas parfait. Les thèmes abordés dans le cadre d'un processus délibératif sont en effet déterminés par les responsables politiques; ceux-ci peuvent donc être tentés de sélectionner exclusivement les propositions qui leur conviennent et qui recueillent vraiment leur adhésion. Enfin, le processus délibératif est encadré par des fonctionnaires. Une meilleure solution serait de maintenir les fonctionnaires à l'écart du processus délibératif. La manière anglaise de procéder pourrait peut-être servir d'exemple.

**B. Audition de M. Anthony Zacharzewski et Mme Hanne Bastiaensen, représentants de la plateforme «The Democratic Society» (DemSoc)**

M. Zacharzewski, président de l'association «The Democratic Society» (DemSoc), entame son exposé en donnant quelques détails sur son association. DemSoc a été créée en Angleterre en 2006 avant de déménager vers Bruxelles en 2017. Elle emploie trente personnes dans vingt-quatre pays européens, principalement à Bruxelles, Édimbourg et Berlin. Les projets de DemSoc se déroulent à tous les niveaux de pouvoir: ils peuvent aller d'un petit projet pour un village en Écosse à des projets de plus grande envergure pour la Commission européenne. DemSoc a ainsi mené à bien plus de cent cinquante projets depuis 2010.

Depuis 2017-2018, l'orateur observe un changement profond dans la nature et l'échelle des projets de DemSoc et d'autres associations partenaires. L'OCDE a qualifié ce changement de «vague de délibérations» ou encore «le virage délibératif». Les assemblées délibératives au niveau national et local poussent en effet comme des champignons partout en Europe. Outre l'Irlande et la France, il cite l'exemple de la Pologne avec la ville de Gdansk où une assemblée citoyenne verra bientôt le

— Ierland heeft op regelmatige basis gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het organiseren van referenda. Deze herhaling suggereert dat de werkwijze begint deel uit te maken van het Ierse politieke DNA. De werkwijze vormt een mogelijkheid om de politici te helpen om bepaalde belangrijke en moeilijke beslissingen te nemen;

— momenteel zijn er als gevolg van het deliberatief proces reeds vier referenda georganiseerd. Hoogstwaarschijnlijk zullen er nog volgen. Bovendien werden er ook zonder referendum maar als gevolg van het deliberatief proces belangrijke beslissingen genomen rond Klimaatverandering en politieke hervormingen. Er werden dus zeker verschillende successen geboekt;

— ondanks de successen is het Ierse proces niet perfect. De agenda van het deliberatief proces wordt immers door de politici bepaald en bovendien kunnen de politici aan *cherry picking* doen door enkel verder te gaan met die voorstellen die ze ook werkelijk kunnen steunen. Tot slot wordt het deliberatief proces bijgestaan door ambtenaren. Een beter alternatief zou zijn dat de ambtenaren gescheiden zijn van het deliberatief proces. De Engelse manier van werken kan hiertoe misschien tot voorbeeld strekken.

**B. Hoorzitting met de heer Anthony Zacharzewski en mevrouw Hanne Bastiaensen, vertegenwoordigers van het platform «The Democratic Society» (DemSoc)**

De heer Zacharzewski, voorzitter van de vereniging «The Democratic Society» (DemSoc), begint zijn uiteenzetting met enkele gegevens over zijn vereniging. DemSoc werd in 2006 in Engeland opgericht en is in 2017 naar Brussel verhuisd. Zij stelt dertig mensen in vierentwintig Europese landen tewerk, voornamelijk in Brussel, Edinburgh en Berlijn. DemSoc ontwikkelt projecten voor alle beleidsniveaus: het kan gaan om een klein project voor een dorp in Schotland tot grotere projecten voor de Europese Commissie. Sinds 2010 heeft DemSoc meer dan honderdvijftig projecten gerealiseerd.

Spreker stelt vast dat er sinds 2017-2018 een grondige wijziging plaatsvindt in de aard en de schaal van de projecten van DemSoc en van andere partnerverenigingen. De OESO heeft het over een «deliberatiegolf» of een «deliberatieve wending». Deliberatieve assemblies op lokaal of nationaal niveau schieten immers overal in Europa als paddenstoelen uit de grond. Naast Ierland en Frankrijk vermeldt hij het voorbeeld van de stad Gdansk in Polen, waar binnenkort een burgerassemblee

jour. Moyennant adoption à 80 % des voix, les propositions de cette assemblée seront contraignantes pour le bourgmestre.

DemSoc a dirigé cinq événements délibératifs en 2019 et 2020. En Écosse, DemSoc dirige ainsi l'équipe de l'assemblée citoyenne sur le futur de l'Écosse. Son travail s'étend également au niveau local à Milan et dans diverses localités en Angleterre mais aussi au niveau du fonds européen de recherche pour le futur de l'Europe.

D'un point de vue philosophique, ces processus délibératifs peuvent être vus comme l'incarnation du peuple en corps civique mais sous forme de microcosme. On tente autant que possible de représenter l'ensemble des couches de la population au sein des assemblées citoyennes. Il ne s'agit dès lors pas d'une représentation purement mathématique mais d'une représentativité plus générale.

Ces assemblées citoyennes se sont montrées aptes à résoudre les questions les plus épineuses, comme la question des déchets nucléaires en Australie, le financement des soins de santé ou encore la législation relative à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) en Irlande.

Les participants en retiennent une expérience positive au niveau du processus participatif mais comprennent également mieux la complexité du travail politique. En France, on a constaté que ceux qui ont participé à un processus délibératif comme la Convention citoyenne pour le climat sont plus motivés pour aller voter, voire même se présenter comme candidat aux élections.

L'assemblée délibérative se distingue des autres méthodes participatives tels que le processus de génération d'idées, les bilans participatifs, le planning collaboratif et les consultations des citoyens, etc. Lors de ces derniers, la participation est en effet volontaire avec des citoyens qui veulent prouver qu'ils sont plus intéressés par la chose publique que le citoyen lambda. Ces «*usual suspects*» sont généralement des citoyens bien informés, motivés et impliqués. Ils sont une valeur sûre pour le bon déroulement de ces méthodes qui ont dès lors beaucoup de mérite.

Toutefois, lors des assemblées délibératives, la méthode de sélection des participants permet précisément de garantir une meilleure représentativité de toutes les couches de notre société.

Lorsqu'une commune ou un gouvernement souhaite mettre en place une structure de démocratie participative, l'orateur estime qu'il est intéressant de superposer ces différentes méthodes plutôt que d'opter uniquement pour

wordt opgericht. Voorstellen van deze assemblee die met minstens 80 % van de stemmen worden goedgekeurd, zullen bindend zijn voor de burgemeester.

DemSoc heeft in 2019 en 2020 vijf deliberatieve evenementen geleid. In Schotland, bijvoorbeeld, leidt DemSoc het *team* van de burgerassemblee over de toekomst van Schotland. De vereniging is ook actief op lokaal niveau in Milaan en op verschillende plaatsen in Engeland, maar ook op het niveau van het Europees onderzoekfonds voor de toekomst van Europa.

Vanuit filosofisch oogpunt kunnen deze deliberatieve processen gezien worden als de belichaming van het volk in een burgerlijke vertegenwoordiging, maar dan in de vorm van een microkosmos. Er wordt zoveel mogelijk getracht alle lagen van de bevolking te vertegenwoordigen in de burgerassemblees. Men streeft dus niet naar een zuiver mathematische vertegenwoordiging, maar naar een algemenere vertegenwoordiging.

Deze burgerassemblees hebben bewezen dat ze de neteligste kwesties kunnen oplossen, zoals die van het nucleaire afval in Australië, de financiering van de gezondheidszorg of de abortuswetgeving in Ierland.

De deelnemers houden niet alleen een positief gevoel over aan het participatieve proces, zij begrijpen de complexiteit van de politieke besluitvorming ook beter. In Frankrijk is gebleken dat zij die deelgenomen hebben aan een deliberatief proces als de *Convention citoyenne pour le climat* gemotiveerder zijn om te gaan stemmen, of zelfs om zich kandidaat te stellen voor verkiezingen.

Een deliberatieve assemblee onderscheidt zich van andere participatieve methodes als het genereren van ideeën, de participatieve evaluaties, de collaboratieve planning, de volksraadplegingen, enz. In deze laatste gevallen gaat het om een vrijwillige deelname van burgers die willen bewijzen dat zij meer geïnteresseerd zijn in de *res publica* dan de gemiddelde burger. Deze *usual suspects* zijn doorgaans goed geïnformeerde, gemotiveerde en betrokken burgers. Zij zorgen stevast voor een goed verloop van deze methodes, die dan ook veel verdiensten hebben.

Bij deliberatieve assemblees echter zorgt de selectiemethode van de deelnemers voor een betere vertegenwoordiging van alle lagen van de bevolking in de maatschappij.

Wanneer een gemeente of een regering een vorm van participatieve democratie wil instellen, is spreker van mening dat het interessanter is om verschillende van deze methodes te combineren in plaats van te kiezen voor



un seul processus. La commune de Camden à Londres a été la première à créer une assemblée citoyenne sur le climat et à développer son plan stratégique «Camden 2025» au moyen d'une autre méthode.

Mme Bastiaensen, responsable Benelux, constate qu'en Belgique aussi, la relation entre le citoyen et les pouvoirs publics devient petit à petit plus adulte. Les premiers pas vers davantage de participation citoyenne ont été franchis, essentiellement pilotés par le niveau local. Les citoyens sont, par exemple, associés à des projets d'infrastructure. Pour de tels projets, ce sont encore souvent les autorités publiques qui soumettent un projet aux citoyens, lesquels peuvent donner leur avis qui sera ou non pris en considération.

Toutefois, concernant la transition de projets isolés vers une approche plus systématique, on constate qu'en Belgique aussi, de premières expériences sont lancées qui façonnent la nouvelle relation entre les pouvoirs publics et le citoyen. Ainsi, les budgets citoyens font de plus en plus leur apparition en Belgique. Ceux-ci ont souvent une composante délibérative, axée autour de la relation entre le citoyen et les pouvoirs publics.

De premières expériences sont menées qui font la part belle aux processus délibératifs et où les participants sont tirés au sort parmi la population. Ces initiatives ont souvent trait aux changements climatiques ou à un projet local. On observe par ailleurs un développement de la participation numérique. La crise du coronavirus a certainement contribué au développement des processus délibératifs en ligne.

L'intervenante indique qu'il subsiste en Belgique une large marge d'amélioration de la relation entre le citoyen et les pouvoirs publics. Elle cite dès lors toute une série de projets dans lesquels *Democratic Society* s'investit de préférence, en Belgique comme à l'étranger:

— des initiatives au niveau hyper local dans lesquelles citoyens et pouvoirs publics collaborent sur un pied d'égalité pour susciter un changement dans un quartier;

— des initiatives visant à soumettre également des thèmes plus complexes à la participation citoyenne. En effet, les processus délibératifs sont tout à fait appropriés au traitement de sujets plus complexes, comme le budget ou le climat. Le fait qu'une autorité publique accepte que les citoyens participent à la gestion de tels thèmes montre bien que la relation entre eux est en train de changer. Par exemple, ils déterminent ensemble les objectifs et partagent leurs moyens et expertise à plus long terme. La relation entre les citoyens et les pouvoirs publics prend ainsi une forme plus durable basée sur l'égalité.

één enkele methode. De gemeente Camden in Londen heeft als eerste een burgerassemblee over het klimaat opgericht en een eigen strategisch plan «Camden 2025» ontwikkeld door een andere methode te gebruiken.

Mevrouw Bastiaensen, verantwoordelijke Benelux, stelt vast dat ook in België de relatie tussen burger en overheid langzaamaan volwassener wordt. De eerste stappen naar meer burgerparticipatie zijn genomen en ze worden vooral aangestuurd door het lokale niveau. Burgers worden bijvoorbeeld betrokken bij infrastructuurprojecten. Daarbij is het voor deze projecten nog vaak de overheid die met een plan naar de burgers komt, waar de burgers dan hun mening mogen over geven en waar dan al dan niet rekening mee gehouden wordt.

Als er echter wordt gekeken naar de *shift* van alleenstaande projecten naar de meer systematische benadering dan zijn er ook in België de eerste experimenten die de nieuwe relatie tussen overheid en burger vorm geven. Zo vinden ook in België de burgerbegrotingen hoe langer hoe meer ingang. Deze hebben vaak een deliberatieve component waarbij de relatie tussen burger en overheid in het systeem zit ingebakken.

Zo zijn er de eerste experimenten met grote deliberatieve trajecten waarbij de deelnemers uit de bevolking worden geloot. Vaak zijn deze initiatieven gerelateerd aan klimaatverandering of aan een lokaal onderwerp. Zo is ook digitale participatie aan het toenemen. De Corona-crisis heeft zeker een rol gespeeld om ook die deliberatieve trajecten *online* mee vorm te geven.

Spreekster geeft aan dat er in België nog veel ruimte is om de relatie tussen burger en overheid te versterken. Ze geeft daarom een opsomming van een aantal projecten waar de *Democratic Society*, zowel in België als in andere Europese landen, graag op inzet:

— initiatieven op een hyperlokaal niveau waarbij, in een bepaalde buurt, burgers en overheid gelijkwaardig samenwerken om er verandering teweeg te brengen;

— initiatieven om ook de meer complexe thema's voor te leggen aan burgerparticipatie. Immers, deliberatieve trajecten lenen zich uitstekend voor de meer complexe thema's zoals begroting of klimaat. Het feit dat een overheid het aankan dat burgers participeren voor deze thema's, illustreert de veranderende relatie tussen beide. Beiden bepalen bijvoorbeeld doelstellingen en de overheid en de burgers delen middelen en expertise op langere termijn. Zo wordt er een duurzame vorm gegeven aan de relatie tussen burgers en de overheid op basis van gelijkwaardigheid.

M. Zacharzewsky conclut son exposé en constatant que les défis mondiaux actuels sont extrêmement complexes. Tous les niveaux de pouvoir sont concernés et le défi le plus important est celui du changement climatique. On peut aussi mentionner la numérisation de notre économie et le vieillissement de notre population. Face à ces défis combinés à l'évolution de nos sociétés vers la société en réseaux, il faut que nos responsables politiques et économiques impliquent les citoyens dans leurs débats, non pas de manière ponctuelle mais tout au long du processus décisionnel.

À ce jour, aucune démocratie ne dispose d'un système infaillible et c'est en tâtonnant que l'on avance. Pour établir les bases, les gouvernements doivent créer les réseaux qui connecteront les citoyens et lieront les différents débats et consultations entre eux. À cette fin, les outils numériques constituent de toute évidence la meilleure solution: l'Espagne fait déjà usage des deux plateformes de participation citoyenne *CONSUL* et *DECIDIM*.

Il faut également établir et autoriser différentes initiatives démocratiques assurant une forte interconnexion entre les citoyens. En parallèle, il convient d'accroître la capacité sociale et civique des citoyens pour faciliter la participation.

Les citoyens doivent être sensibilisés à cet égard, notamment en encourageant les petites initiatives qui renforcent la capacité de la société civile.

Pour finir, les institutions gouvernementales et publiques doivent participer de manière égale au processus. À défaut de compréhension et de prise en compte, les initiatives vont s'épuiser et la désillusion des citoyens envers les politiques ne fera que se renforcer.

La Belgique, de par sa structure politique complexe, a développé une expérience démocratique solide en Wallonie, en Flandre et en Communauté germanophone. Elle a dès lors la possibilité de se mettre à l'avant-garde globale en matière de démocratie participative, à condition toutefois de soutenir sur le long terme les initiatives émanant de la société civile et du gouvernement.

De heer Zacharzewsky sluit zijn uiteenzetting af met de vaststelling dat de huidige wereldwijde uitdagingen uiterst complex zijn. Alle beleidsniveaus zijn hierbij betrokken, en de voornaamste uitdaging is de klimaatverandering. Andere zijn de digitalisering van onze economie en de vergrijzing. Om aan al deze uitdagingen het hoofd te bieden, en gelet op de evolutie van onze samenlevingen naar een netwerkmaatschappij, moeten onze politieke en economische verantwoordelijken de burgers betrekken bij hun debatten, niet zomaar af en toe, maar tijdens het hele besluitvormingsproces.

Momenteel beschikt nog geen enkele democratie over een volmaakt systeem. Door te experimenteren, kan men vooruitgang boeken. Om een solide basis te creëren, moeten de regeringen netwerken organiseren die de burgers en de verschillende debatten en raadplegingen met elkaar verbinden. Digitale instrumenten zijn uiteraard de beste oplossing daarvoor: Spanje gebruikt nu al twee platformen voor burgerparticipatie: *CONSUL* en *DECIDEM*.

Men moet ook verscheidene democratische initiatieven die een sterke onderlinge verbondenheid tussen de burgers verzekeren, tot stand brengen en toestaan. Tegelijk moeten de sociale mogelijkheden en de burgerzin van de burgers gestimuleerd worden teneinde de participatie mogelijk te maken.

De burgers moeten hiervan bewust worden gemaakt, onder andere door kleine initiatieven aan te moedigen die de mogelijkheden van het maatschappelijk middenveld versterken.

Tot slot moeten de regerings- en overheidsinstellingen evenzeer aan het proces meewerken. Als er geen begrip is voor de initiatieven en er geen rekening mee wordt gehouden, zullen ze doodbloeden en zal de ontgoocheling van de burgers in de politici alleen maar groter worden.

België heeft door zijn complexe politieke structuur een stevige democratische ervaring ontwikkeld in Wallonië, Vlaanderen en de Duitstalige Gemeenschap. België kan dus wereldwijd een pioniersrol spelen inzake participatieve democratie, maar dan wel op voorwaarde dat de initiatieven uit het maatschappelijk middenveld en van de regering op lange termijn ondersteund worden.

**C. Audition de M. Loïc Blondiaux, membre du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat (France) et membre du Conseil scientifique du Groupement d'intérêt scientifique Démocratie et Participation (GIS Participation-France)**

La première réunion de la Convention citoyenne pour le climat a eu lieu en octobre 2019. Le processus délibératif devait se terminer en avril 2020 mais la crise sanitaire a entraîné la suspension des travaux. Le prochain et dernier rendez-vous des citoyens participant à la Convention se déroulera dès lors les 19, 20 et 21 juin 2020: à cette occasion, ils voteront définitivement et officiellement les propositions de la Convention.

**1) Origine et contexte de la Convention citoyenne pour le climat**

La naissance de la Convention citoyenne pour le climat ne peut pas se comprendre sans faire référence au mouvement des Gilets jaunes qui a montré un degré d'exaspération et de défiance important des citoyens vis-à-vis des institutions politiques et du gouvernement.

Ce mouvement des Gilets jaunes a contraint le gouvernement à trouver une sortie à la crise en proposant des réponses notamment sur le plan institutionnel.

Le mouvement des Gilets jaunes soutenait l'idée du référendum d'initiative citoyenne, forme radicale de démocratie directe. Le gouvernement Macron a répondu à cette demande de démocratie en proposant deux instruments.

Le premier, le Grand débat, a été un échec relatif du point de vue démocratique. Il s'agissait d'un dispositif de consultation qui amenait les citoyens à s'exprimer sous différentes formes (consultations locales et Internet) sur différents thèmes. L'orateur estime que cette démarche s'est soldée par un échec puisque le gouvernement n'a pas tenu compte de ce que les citoyens avaient produit et proposé. L'utilisation de cette matière première démocratique a fait défaut.

La Convention citoyenne pour le climat constitue le deuxième instrument. L'idée émane de différents acteurs, notamment des spécialistes de la démocratie participative ou délibérative qui se sont inspirés de l'expérience irlandaise avec une assemblée citoyenne couplée à un référendum mais aussi des militants du climat.

Une pétition réunissant un certain nombre de personnalités a été lancée en janvier 2019, alors que la crise des Gilets jaunes battait son plein. Le président Macron s'est servi de cette pétition pour organiser la Convention citoyenne pour le climat.

**C. Hoorzitting met de heer Loïc Blondiaux, lid van het comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat (France) en van de Conseil scientifique du Groupement d'intérêt scientifique Démocratie et Participation (GIS Participation-France)**

De eerste vergadering van de *Convention citoyenne pour le climat* vond plaats in oktober 2019. Het beraadslagingsproces moest eindigen in april 2020, maar door de sanitaire crisis werden de werkzaamheden opgeschort. De volgende en laatste afspraak van de burgers die aan de *Convention* deelnemen, krijgt bijgevolg haar verloop op 19, 20 en 21 juni 2020: dan zullen ze definitief en officieel over de voorstellen van de *Convention* stemmen.

**1) Oorsprong en context van de Convention citoyenne pour le climat**

Het ontstaan van de *Convention citoyenne pour le climat* kan niet worden begrepen zonder verwijzing naar de beweging van de gele hesjes, die de verbittering en het wantrouwen van de burgers ten opzichte van de politieke instellingen en de regering heeft aangetoond.

De gelehesjesbeweging heeft de regering gedwongen een uitweg uit de crisis te zoeken door antwoorden op institutioneel gebied voor te stellen.

De beweging steunde het idee van het referendum op burgerinitiatief, een radicale vorm van directe democratie. De regering Macron beantwoordde die eis om meer democratie door twee instrumenten voor te stellen.

Het eerste, het *Grand débat*, was uit democratisch oogpunt een relatieve mislukking. Het ging om een raadplegingsinstrument, waardoor de burgers in verschillende vormen hun mening konden geven (lokale raadplegingen en internet) over verschillende thema's. Spreker meent dat die aanpak op een mislukking is uitgelopen omdat de regering geen rekening heeft gehouden met wat de burgers naar voor gebracht en voorgesteld hebben. Deze democratische informatie werd niet gebruikt.

Het tweede instrument is de *Convention citoyenne pour le climat*. Het idee komt van verscheidene actoren, onder andere van specialisten in de participatieve of deliberatieve democratie, die zich hebben laten inspireren door het Ierse experiment met een burgerassemblee gekoppeld aan een referendum, maar ook door de klimaatmilitanten.

In januari 2019, toen de crisis van de Gele Hesjes volop woedde, werd er door een aantal prominenten een petitie opgestart. President Macron greep de petitie aan om de *Convention citoyenne pour le climat* te organiseren.

Celle-ci s'est donné pour objet de réunir cent cinquante citoyens qui feront des propositions de mesures susceptibles de diminuer de 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 et ce, dans un esprit de justice sociale.

## **2) Critères d'évaluation de la qualité démocratique d'un dispositif délibératif et participatif**

L'intervenant estime qu'il existe trois critères d'évaluation.

Le premier critère est celui de la robustesse et de la crédibilité du cadre organisationnel du dispositif. La Convention citoyenne pour le climat se fonde sur un cadre solide et dispose des moyens nécessaires: il fallait en effet pouvoir réunir cent cinquante citoyens pendant sept week-ends de délibération à Paris, ce qui représente un coût important. Le gouvernement a débloqué les moyens financiers nécessaires et le coût final de la Convention sera d'environ 5,5 millions d'euros.

Il faut également garantir un bon pilotage du dispositif: en l'espèce, il a été conçu pour être totalement indépendant du pouvoir politique, ce qui est un élément essentiel aux yeux de l'intervenant. Ainsi, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) – une assemblée constitutionnelle française composée de représentants sociaux (patronat, syndicats, associations) – a abrité la Convention citoyenne pour le climat. Mais les choix organisationnels de la Convention ont été faits de manière totalement indépendante. Les deux co-présidents de la Convention sont ainsi des personnalités qui président des *think tanks* extérieurs et les autres membres du comité de gouvernance sont des experts soit du climat soit de la démocratie participative.

Enfin, la transparence du cadre institutionnel est indispensable: il est ainsi prévu qu'un collectif de chercheurs académiques suivra l'ensemble des discussions tout au long de l'expérience de la Convention citoyenne pour le climat. Il pourra témoigner de l'absence d'interférence des organisateurs dans le processus délibératif. Les journalistes ont également accès aux séances publiques et aux discussions en groupe restreint sous certaines conditions.

Le public est également informé de l'évolution des travaux de la Convention et peut y participer à travers une plateforme numérique qui permet aux citoyens de déposer des propositions.

Le deuxième critère d'évaluation d'un dispositif participatif est son caractère inclusif et représentatif des citoyens participants. Dans la plupart des dispositifs délibératifs, on applique un biais de sélection sociale. La Convention

Die heeft als doel honderdvijftig burgers samen te brengen, die maatregelen zullen voorstellen om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met 40 % te verminderen, en dat in een logica van sociale rechtvaardigheid.

## **2) Criteria om de democratische kwaliteit van een deliberatief en participatief instrument te evalueren**

Spreeker meent dat er drie evaluatiecriteria zijn.

Het eerste criterium is dat van de robuustheid en de geloofwaardigheid van het organisatorische kader van het instrument. De *Convention citoyenne pour le climat* steunt op een stevig kader en heeft de nodige middelen: honderdvijftig burgers gedurende zeven weekends van overleg in Parijs samenbrengen, is duur. De regering maakte de nodige financiële middelen vrij en de uiteindelijke kostprijs van de *Convention* zal ongeveer 5,5 miljoen euro zijn.

Men moet ook voor een goede aansturing van het instrument zorgen: in dit geval moest het volstrekt onafhankelijk zijn van de politieke macht, wat naar de mening van spreker een essentieel gegeven is. De *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) – een Franse constitutionele assemblee die uit sociale vertegenwoordigers bestaat (werkgevers, vakbonden, verenigingen) – gaf onderdak aan de *Convention citoyenne pour le climat*. De organisatorische keuzes van de *Convention* werden echter volstrekt onafhankelijk gemaakt. De twee medevoorzitters van de *Convention* bijvoorbeeld zijn prominenten die aan de leiding staan van externe *think tanks* en de andere leden van het *comité de gouvernance* zijn experts op het vlak van het klimaat of van de participatieve democratie.

Ten slotte is een transparant institutioneel kader onontbeerlijk: zo werd ervoor gezorgd dat een collectief van academische onderzoekers alle discussies volgt gedurende het hele experiment met de *Convention citoyenne pour le climat*. Het collectief zal kunnen getuigen dat de organisatoren niet zijn tussengekomen in het deliberatieve proces. Ook journalisten hebben onder bepaalde voorwaarden toegang tot de openbare zittingen en tot de debatten in kleinere groepen.

Ook wordt het publiek geïnformeerd over de voortgang van de werkzaamheden van de *Convention* en kan het eraan deelnemen via een digitaal platform, waarop burgers voorstellen kunnen indienen.

Het tweede criterium voor het evalueren van participatief instrument is zijn inclusiviteit en de representativiteit van de deelnemende burgers. In de meeste deliberatieve instrumenten bestaat er een maatschappelijke



citoyenne pour le climat a tenté de recruter des participants autres que les «*usual suspects*» tels qu'évoqués par les autres orateurs. Sur la base d'un panel de 2,5 millions de numéros de téléphone généré automatiquement, on a procédé à un tirage au sort de certains numéros. Un tiers des personnes contactées par ce biais ont accepté d'embrée de participer.

Le critère principal décisif dans la sélection finale a été celui du niveau d'éducation. Il fallait veiller à ce qu'il y ait la même distribution en termes de niveau d'éducation des participants à la Convention que dans la population générale.

Ainsi, un quart des participants à la Convention citoyenne pour le climat ne dispose d'aucun diplôme, à l'image de la société française. *A contrario*, lors des conventions citoyennes régionales du Grand débat, 60 % des participants disposaient au moins d'un Bac +2.

Le troisième critère d'évaluation est celui de la qualité de la délibération. La Convention a organisé sept week-ends avec cinq groupes de travail chargés d'un thème spécifique: le déplacement, l'alimentation et l'agriculture, la consommation, le logement et la production et le travail. Deux groupes de travail transversaux se sont penchés sur les thèmes du financement des mesures proposées et de la réforme de la Constitution.

Par ailleurs, la réussite de la Convention citoyenne pour le climat s'explique par le fait qu'elle a reçu l'appui de deux comités d'experts. Le premier comité était spécialisé dans les questions climatiques, sociales et économiques et ses experts aidaient les citoyens en répondant à leurs questions lors d'auditions et de rencontres.

Le deuxième comité légistique avait pour mission de produire des propositions rédigées sous forme de lois. En effet, le président de la République s'est engagé solennellement à transmettre sans filtre les propositions des citoyens soit aux assemblées élues soit au référendum ou encore à les traduire directement en règlements. Il était donc impératif que la Convention citoyenne pour le climat produise des textes qui puissent être directement traduits en législation. Les juristes du comité légistique ont ainsi reformulé les propositions des citoyens.

Au total, cent cinquante mesures ont été proposées par les citoyens. Cinquante d'entre elles ont déjà été transmises à l'Exécutif dans le cadre de la réflexion sur le Plan de relance post-COVID. Les autres mesures seront votées en juin.

selectiefout. De *Convention citoyenne pour le climat* heeft geprobeerd andere deelnemers te werven dan de «*usual suspects*» waarover de andere sprekers het hadden. Uit een automatisch gegenereerd panel van 2,5 miljoen telefoonnummers heeft men een aantal nummers geloot. Een derde van de personen waarmee op die manier contact werd opgenomen, heeft meteen geaccepteerd om deel te nemen.

Het beslissend criterium voor de uiteindelijke selectie was het opleidingsniveau. Men moest erover waken dat onder de deelnemers aan de *Convention* dezelfde spreiding van opleidingsniveau bestond als in de algemene bevolking.

Zo heeft een vierde van de deelnemers aan de *Convention citoyenne pour le climat* geen enkel diploma, zoals dat in de Franse samenleving het geval is. Bij de burgerconventies in de regio's van het *Grand débat* daarentegen had 60 % van de deelnemers ten minste een diploma van twee jaar hoger onderwijs.

Het derde evaluatiecriterium is dat van de kwaliteit van de deliberatie. De *Convention* heeft zeven weekends georganiseerd met vijf werkgroepen, die met een specifiek thema belast werden: mobiliteit, voeding en landbouw, consumenten, wonen en productie en arbeid. Twee transversale werkgroepen bogen zich over de thema's van de financiering van de voorgestelde maatregelen en de herziening van de Grondwet.

Het succes van de *Convention citoyenne pour le climat* kan ook worden verklaard door de steun van twee expertencomités. Het eerste comité was gespecialiseerd in problemen rond klimaat, maatschappij en economie en de experten ervan hielpen de burgers door op hoorzittingen en ontmoetingen op hun vragen te antwoorden.

Het tweede, wetgevingstechnisch comité had als taak voorstellen te maken die in de vorm van wetten gegoten waren. De Franse president had immers plechtig beloofd de voorstellen van de burgers ongefilterd door te zenden naar de verkozen assemblees of voor een referendum, of nog ze rechtstreeks in reglementen om te zetten. De *Convention citoyenne pour le climat* moest dus absoluut teksten maken die rechtstreeks in wetgeving konden worden omgezet. De juristen van het wetgevingstechnisch comité hebben daarom de voorstellen van de burgers geherformuleerd.

De burgers hebben in totaal honderdvijftig maatregelen voorgesteld. Vijftig ervan werden al aan de uitvoerende macht doorgezonden voor de reflectie over het *Plan de relance post-COVID*. Over de andere maatregelen wordt in juni gestemd.

### 3) Conclusions

La Convention citoyenne pour le Climat a démontré que cent cinquante citoyens sont parfaitement capables de produire des résultats et d'organiser, dans la sérénité et sans affrontements, une délibération qui n'a rien à envier au travail des assemblées parlementaires. Dans une société élitiste comme l'est la France, ce n'est pas anodin.

Ces citoyens ont tenté de concilier systématiquement ambition écologique et esprit de justice sociale. De par la composition socioprofessionnelle de la Convention citoyenne, les mesures les plus radicales – telles la taxe carbone – n'ont été acceptées que lorsque des solutions d'accompagnement crédibles étaient trouvées pour éviter les effets sociaux dramatiques de ces taxes sur les plus pauvres.

Le week-end du 19 au 21 juin 2020 marquera la clôture de la Convention citoyenne pour le climat avec une dernière rencontre solennelle de tous les participants. C'est un moment essentiel pour marquer la fin de la grande mobilisation dont ont fait preuve les citoyens participants. Sur les cent cinquante participants, cent trente sont encore actifs aujourd'hui. Le taux d'évaporation des citoyens est donc relativement faible au regard de l'intensité du travail demandé.

Le 14 juillet 2020, le président de la République communiquera sur un plan de relance. À cette fin, il a d'ores et déjà invité le Conseil économique, social et environnemental (CESE) à faire des propositions concrètes sur la base du travail de la Convention citoyenne pour le climat.

L'orateur espère que le président Macron ne fera pas de *cherry picking* dans les mesures proposées mais qu'il prendra en compte la totalité des cent cinquante mesures élaborées par les citoyens.

Il espère par ailleurs que le président tiendra sa promesse du «sans filtre» et que la révision de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution sera soumis à référendum, comme le propose l'assemblée de la Convention citoyenne pour le climat. Cette révision permettrait d'intégrer les limites terrestres et l'impératif de biodiversité et de lutte contre le changement climatique dans la Constitution française.

Enfin, l'orateur appelle de tous ses vœux une institutionnalisation du dispositif délibératif en France. Jusqu'à présent et à l'exception des Pays-Bas et de la Communauté germanophone de Belgique, la plupart des dispositifs participatifs en sont restés à l'échelle de l'expérimentation, sous forme de «*one shot*». Il semblerait

### 3) Conclusies

De *Convention citoyenne pour le climat* heeft bewezen dat honderdvijftig burgers perfect in staat zijn om resultaten te boeken en zonder botsingen een bespreking te organiseren die niet moet onderdoen voor het werk van de parlementaire assemblees. In een elitaire samenleving zoals Frankrijk wil dat wat zeggen.

Die burgers hebben geprobeerd ecologische ambitie systematisch te verenigen met een ingesteldheid van sociale rechtvaardigheid. Door de sociaal-professionele samenstelling van de *Convention citoyenne* werden de radicaalste maatregelen – zoals de CO<sub>2</sub>-heffing – alleen aanvaard indien ze gepaard gingen met maatregelen om de dramatische sociale gevolgen voor de armsten te voorkomen.

In het weekend van 19 tot 21 juni 2020 wordt de *Convention citoyenne pour le climat* beëindigd met een plechtige vergadering van alle deelnemers. Het is een belangrijk moment, waardoor het einde van de grote inzet van de deelnemende burgers niet ongemerkt voorbijgaat. Honderddertig van de honderdvijftig deelnemers zijn vandaag nog actief. Ondanks de intensiteit van het werk blijken de burgers dus niet zo snel af te haken.

Op 14 juli 2020 zal de president van de Republiek communiceren over een herstelplan. Daartoe heeft hij de *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) reeds opgeroepen om concrete voorstellen te doen op basis van de werkzaamheden van de *Convention citoyenne pour le climat*.

Spreker hoopt dat president Macron de voorgestelde maatregelen niet selectief zal toepassen, maar dat hij rekening zal houden met alle honderdvijftig maatregelen die door de burgers zijn uitgewerkt.

Hij hoopt ook dat de president zich houdt aan zijn belofte om «geen filters» te gebruiken en dat de herziening van artikel 1 van de Grondwet aan een referendum wordt voorgelegd, zoals voorgesteld door de vergadering van de *Convention citoyenne pour le climat*. Deze herziening zou het mogelijk maken de limieten van onze aarde en de noodzaak van biodiversiteit en de strijd tegen de klimaatverandering in de Franse Grondwet op te nemen.

Tot slot pleit spreker voor een institutionalisering van het overlegmechanisme in Frankrijk. Tot nu toe zijn de meeste participatieve systemen, met uitzondering van Nederland en de Duitstalige Gemeenschap van België, op het experimentele niveau gebleven, meer bepaald als «*one shot*». Het lijkt erop dat men in Frankrijk de goede

qu'en France, l'on aille dans la bonne direction puisque le Conseil économique, social et environnemental (CESE) sera vraisemblablement transformé en Chambre de la participation citoyenne via une loi organique adoptée pendant l'été 2020. Des conventions citoyennes pourront alors être organisées sur la base régulière et sur des thèmes variés.

#### D. Échange de vues

M. Courard constate qu'il y a un rejet de la politique traditionnelle parmi les citoyens. Il souhaite savoir comment les experts suggèrent de réintéresser la population à la politique. Ils ont certes évoqué le référendum ou la consultation populaire mais ces démarches nécessitent un intérêt de la part des citoyens. Il a le sentiment que ces initiatives de démocratie participative sont uniquement suivies par une catégorie de citoyens qui s'intéresse d'emblée à la chose publique, avec pour résultat que les autres citoyens sont délaissés. Il est évidemment difficile de forcer les gens à la participation citoyenne mais il lui paraît nécessaire d'aller dans une direction où le plus grand nombre puisse se mobiliser.

Le vote n'est pas obligatoire dans la plupart des pays du monde. Il en va de même pour le référendum, si bien que la participation est relativement limitée. Comment ramener les citoyens à la construction de la décision publique?

M. Miesen partage l'analyse de M. Blondiaux selon laquelle la participation citoyenne doit être bien encadrée et doit respecter un certain nombre de règles pour garantir sa crédibilité.

La démarche irlandaise conciliant d'une part un processus délibératif et d'autre part un processus direct lui paraît particulièrement intéressante. La Belgique n'a aucune expérience en la matière. Cette combinaison nécessite, selon l'intervenant, une bonne canalisation de l'information entre l'assemblée citoyenne et le reste de la population. Comment cela fonctionne-t-il en Irlande, notamment au niveau des relations avec la presse? Quels sont les moyens de communication exploités à cette fin?

Par ailleurs, l'intervenant se demande comment fonctionne l'assemblée irlandaise d'un point de vue pratique. Fait-on appel à des experts pour informer ses membres?

Enfin, existe-t-il en Irlande une étude quant à l'impact de ces mécanismes de participation sur la confiance générale des citoyens?

kant op gaat, aangezien de *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) waarschijnlijk via een organieke wet die in de zomer van 2020 wordt goedgekeurd, zal worden omgevormd tot *Chambre de la participation citoyenne*. Er kunnen dan geregeld burgerconferenties worden georganiseerd over verschillende thema's.

#### D. Gedachtewisseling

De heer Courard stelt vast dat de burger zijn neus ophaalt voor de traditionele politiek. Hij zou graag willen weten hoe de deskundigen voorstellen om de bevolking opnieuw warm te maken voor de politiek. Ze hebben het weliswaar gehad over referenda of volksraadplegingen, maar zoiets vergt belangstelling vanwege de burgers. Hij heeft het gevoel dat dergelijke initiatieven van participatieve democratie alleen worden gevolgd door een categorie burgers die zich van meet af aan interesseren voor publieke zaken, met als gevolg dat andere burgers worden verwaarloosd. Natuurlijk is het moeilijk om mensen te dwingen tot burgerparticipatie, maar hij vindt het noodzakelijk om een richting in te slaan waar het grootste aantal mensen kan worden gemobiliseerd.

Stemmen is in de meeste landen van de wereld niet verplicht. Dat geldt ook voor referenda, waardoor de deelname relatief beperkt is. Hoe kunnen burgers opnieuw worden betrokken bij de openbare besluitvorming?

De heer Miesen is het eens met de analyse van de heer Blondiaux dat burgerparticipatie goed moet worden geregeld en aan een aantal regels moet voldoen om de geloofwaardigheid ervan te waarborgen.

De Ierse aanpak, die enerzijds een overlegproces en anderzijds een direct proces combineert, lijkt hem bijzonder interessant. België heeft geen enkele ervaring op dit gebied. Deze combinatie vereist volgens spreker een goede doorstroming van informatie tussen de burgerassemblee en de rest van de bevolking. Hoe werkt dit in Ierland, met name op het gebied van de betrekkingen met de pers? Welke communicatiemiddelen worden hiervoor gebruikt?

Bovendien vraagt spreker zich af hoe de Ierse assemblee in de praktijk functioneert. Wordt er een beroep gedaan op deskundigen om de leden te informeren?

En ten slotte, is er in Ierland een studie verricht naar de impact van deze participatiemechanismen op het algemene vertrouwen van de burgers?

M. Demeuse se réjouit d'entendre des experts qui font part de leurs expériences très concrètes en termes de participation citoyenne.

Trois étapes lui paraissent importantes dans le cadre du processus de participation citoyenne: dans la phase préalable, les experts ont tous souligné l'importance de tabler sur la participation la plus large et la plus représentative possible. Comment garantir cet équilibre? En France, l'expérience a manifestement été positive à cet égard. Mais ce n'est pas une généralité: on observe souvent que les personnes les moins aisées et les moins éduquées refusent de participer à des mécanismes de démocratie participative. Quelles conditions doivent être remplies pour garantir la participation de ces publics bien précis?

Lorsque les assemblées citoyennes sont opérationnelles et travaillent activement, quelle est l'organisation pratique la plus indiquée? Des indemnités sont-elles allouées aux participants? La Convention citoyenne pour le climat a opté pour des réunions réparties sur plusieurs week-ends, permettant à ses membres de poursuivre leurs activités professionnelles en semaine. Existe-t-il d'autres exemples où des congés spécifiques ont été accordés aux participants?

Dans la phase postérieure au processus de participation citoyenne, comment garantir qu'il y ait un suivi des décisions prises par l'assemblée citoyenne? Quelles sont les conditions essentielles pour assurer une concrétisation des mesures proposées et pour éviter qu'elles ne tombent dans l'oubli?

M. Steenwegen revient sur le fait que la Convention citoyenne pour le climat est née dans la foulée du mouvement des Gilets jaunes. La Convention arrivant à sa fin, M. Blondiaux estime-t-il que ce processus a permis de rencontrer certaines demandes des Gilets jaunes?

L'intervenant revient sur l'exposé de M. Farrell; celui-ci a cité les principaux sujets ayant fait l'objet d'un processus délibératif. M. Farrell peut-il également mentionner les autres sujets? Ceux-ci, de même que leurs résultats, peuvent également être très intéressants. L'orateur peut-il également préciser pourquoi il préfère la méthode britannique? Quel rôle les fonctionnaires jouent-ils en Irlande?

M. Schiltz aimerait lui aussi de plus amples informations sur le rôle des fonctionnaires. Pourquoi vaut-il mieux qu'ils ne participent pas au processus délibératif? Il aurait pensé le contraire.

De heer Demeuse is verheugd deskundigen te horen die hun zeer concrete ervaringen op het gebied van burgerparticipatie delen.

Er zijn drie fasen in het proces van burgerparticipatie die hem belangrijk lijken: in de voorbereidende fase benadrukten alle deskundigen het belang van een zo breed en representatief mogelijke participatie. Hoe kan dit evenwicht worden gewaarborgd? In Frankrijk is de ervaring in dit opzicht duidelijk positief. Maar dit is geen algemene regel: er wordt vaak geconstateerd dat de minstbedeelden en laagopgeleiden weigeren deel te nemen aan de mechanismen van participatieve democratie. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de deelname van deze specifieke doelgroepen te garanderen?

Wanneer burgerassemblees operationeel zijn en actief aan het werk zijn, wat is dan de meest geschikte praktische organisatie? Worden er vergoedingen toegekend aan de deelnemers? De *Convention citoyenne pour le climat* heeft geopteerd voor vergaderingen die gespreid zijn over verschillende weekends, zodat de leden hun professionele activiteiten gedurende de week kunnen voortzetten. Bestaan er nog andere voorbeelden waarbij specifieke verloven zijn toegekend aan de deelnemers?

Hoe kunnen we in de fase na het burgerparticipatieproces zorgen voor een *follow-up* van de beslissingen die door de burgerassemblee zijn genomen? Wat zijn de essentiële voorwaarden om ervoor te zorgen dat de voorgestelde maatregelen worden uitgevoerd en niet uit het oog worden verloren?

De heer Steenwegen komt terug op het feit dat de *Convention citoyenne pour le climat* is ontstaan in het kielzog van de gelehesjesbeweging. Is de heer Blondiaux, nu de *Convention* ten einde loopt, van mening dat dit proces het mogelijk heeft gemaakt om aan enkele van de eisen van de Gele Hesjes tegemoet te komen?

Spreker verwijst naar de toelichting van de heer Farrell waarin hij de belangrijkste onderwerpen waarover werd gedelibereerd heeft vermeld. Kan de heer Farrell echter ook de andere onderwerpen meedelen? Ook deze onderwerpen en de resultaten ervan kunnen zeker interessant zijn. Kan de spreker ook uitleggen waarom de Britse manier van werken zijn voorkeur heeft? Wat is de rol van de ambtenaren in Ierland?

Ook de heer Schiltz vraagt meer informatie in verband met de rol van de ambtenaren. Waarom nemen zij beter niet deel aan het deliberatieve proces? Spreker zou eerder het tegendeel vermoeden.



M. Farrell renvoie à la question relative aux manières d’informer le grand public sur les activités et résultats de l’Assemblée citoyenne. Il signale que toutes les réunions sont diffusées en *streaming* sur le canal du Parlement et que lorsque le débat porte sur des thèmes importants, parfois polémiques, les médias traditionnels s’intéressent eux aussi suffisamment à l’Assemblée citoyenne. Ils suivent les travaux et informent le public. Selon l’expérience de l’orateur, lorsque le sujet est important, le public est donc certainement suffisamment informé et peut développer ses connaissances.

Concernant le soutien apporté aux membres de l’Assemblée citoyenne, M. Farrell précise que ceux-ci reçoivent par courriel des documents de travail élaborés par les experts, accompagnés de synthèses et que des auditions avec les intéressés sont également organisées. Il existe en outre un groupe de pilotage qui peut demander que l’Assemblée soit encore mieux informée, par exemple lorsque celle-ci souhaite encore entendre d’autres personnes.

À la question relative à l’incidence de l’Assemblée citoyenne sur la démocratie, l’intervenant répond que la méthode n’est pas une baguette magique. Il est certes persuadé que cette méthode ne peut être que positive et que l’on pourra peut-être en mesurer les effets positifs à terme.

Il ajoute qu’étant donné que l’ordre du jour de l’Assemblée citoyenne est fixé par les politiques, l’assemblée a parfois aussi à traiter de questions sans intérêt. La durée du mandat du président irlandais doit-elle être de cinq ou de sept ans? La législature du Parlement doit-elle être fixe? Etc. De telles questions suscitent peu d’intérêt dans l’opinion publique et même parmi les membres de l’Assemblée.

En ce qui concerne la différence entre l’organisation irlandaise, où les fonctionnaires ont un rôle prépondérant, et les autres, l’intervenant déclare qu’en Grande-Bretagne, par exemple, les fonctionnaires prêtent toujours leur appui et ont donc un lien avec le projet. En revanche, c’est une organisation professionnelle qui se charge d’encadrer le processus dans son ensemble. Au Royaume-Uni, c’est *Involve* qui joue ce rôle (<https://www.involve.org.uk/>). Dans la Communauté germanophone, M. Farrell a recommandé qu’un fonctionnaire joue le rôle de médiateur sans toutefois piloter le processus. En Irlande, ce sont bien les fonctionnaires qui assurent le pilotage. Ce n’est pas une solution professionnelle optimale.

De heer Farrell verwijst naar de vraag over de manieren waarop het brede publiek wordt geïnformeerd over de werkzaamheden en resultaten van de «*Citizen Assembly*». Spreker geeft daarover mee dat alle vergaderingen *ge-lifestreamed* worden, uitgezonden worden op het kanaal van het Parlement en dat bij de bespreking van grote en belangrijke, soms controversiële thema’s ook de traditionele media voldoende aandacht voor de «*Assembly*» hebben. Ze volgen de werkzaamheden en informeren het publiek. Als het onderwerp dus belangrijk is, wordt het publiek, volgens de ervaring van de spreker, dus zeker voldoende geïnformeerd en kan het kennis opbouwen.

In verband met de vraag naar de ondersteuning van de leden van de «*Citizen Assembly*» verduidelijkt de heer Farrell dat de leden per *mail* briefing documenten krijgen van de experts. Ze krijgen hiervan ook samenvattingen en er worden hoorzittingen georganiseerd met betrokkenen. Bovendien is er ook een stuurgroep die kan verzoeken dat de «*Assembly*» nog verder zou geïnformeerd worden bijvoorbeeld wanneer ze nog andere personen willen horen.

Wat de vraag over het effect van de «*Citizen Assembly*» op de democratie betreft, geeft de spreker aan dat de werkwijze geen toverstokje is. Wel is de spreker van mening dat deze manier van werken alleen maar positief kan zijn en dat op termijn misschien toch de positieve gevolgen ervan kunnen worden gemeten.

Spreker zegt verder dat als gevolg van het gegeven dat de politici de agenda van de «*Citizen Assembly*» bepalen, aan deze ook oninteressante vragen worden voorgelegd. Moet de termijn van de Ierse president vijf of zeven jaar bedragen? Moet het Parlement al dan niet een vaste zittingstermijn krijgen? Enz. Wanneer dergelijke vragen worden besproken, is er eigenlijk weinig interesse vanwege de publieke opinie en ook niet van de leden zelf.

Wat het verschil tussen de Ierse organisatie waar ambtenaren een sleutelrol hebben en de andere betreft, geeft de spreker mee dat bijvoorbeeld in Groot-Brittannië ambtenaren nog steeds ondersteuning bieden en dus een bepaalde band met het project hebben. Het faciliteren van het ganse proces echter, gebeurt door een professionele facilitaire organisatie. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld gebeurt dit via *Involve* (<https://www.involve.org.uk/>). In de Duitstalige Gemeenschap heeft de spreker aanbevolen dat een ambtenaar de rol van «ombudsman» zou opnemen maar dat deze het proces niet zou leiden. In Ierland echter nemen ambtenaren deze rol wel op zich. Dat is geen optimaal professionele oplossing.

M. Zacharzewsky explique que, grâce à ces processus d'assemblées citoyennes, on crée un espace intermédiaire entre les citoyens, d'une part, et les organes publics, d'autre part. Cet espace intermédiaire peut s'articuler de différentes manières, allant d'un engagement fort des organes publics, comme en France, à un engagement très faible de ceux-ci, comme aux États-Unis. La participation des organes publics est bien sûr nécessaire mais la mesure dans laquelle ils sont associés au processus dépend, d'une part, de la philosophie politique qui sous-tend le processus et, d'autre part, de certains aspects pratiques. Les processus proposés doivent en effet être portés par des personnes qui possèdent des aptitudes de facilitateur. Il est en outre nécessaire d'y associer étroitement les pouvoirs publics pour que l'information, les données et les moyens dont ils disposent profitent également au Parlement citoyen. La manière dont ces relations sont organisées dépend des personnes concernées et de la culture politique.

Quant à savoir comment entretenir l'engagement citoyen, l'intervenant répond que celui-ci se nourrit de l'information reçue sur la problématique plus large et de l'expérience acquise. Un seul Parlement citoyen ne permettra pas de faire la différence. En revanche, un troisième Parlement citoyen pourra déjà s'appuyer sur l'expérience acquise et sur le suivi que les pouvoirs publics auront donné aux décisions du Parlement citoyen. Le défi du renouveau démocratique ne découle pas d'un rejet total de la démocratie par les citoyens mais de leur désir d'amélioration. La démocratie qu'ils connaissent n'est en fait pas la démocratie qu'ils souhaitent. C'est dans cette optique qu'il faut concevoir les nouvelles possibilités.

Enfin, l'intervenant aimerait signaler que la méthode proposée est vraiment un processus à long terme associant le public à chaque étape. Il s'agit donc d'un processus complexe qui ne peut être utilisé pour traiter le moindre sujet. Il permet toutefois aux pouvoirs publics d'afficher leur volonté de tenir compte des citoyens. L'organisation de l'espace intermédiaire et la coordination des différents niveaux de pouvoir sont aussi des maillons essentiels. Ils sont les seuls relais permettant aux opinions exprimées au niveau local d'atteindre et d'influencer les autres niveaux de pouvoir.

Mme Bastiaensen déclare que l'exemple français et le budget citoyen dont elle a fait elle-même l'expérience à Anvers et où la dimension délibérative était très importante, sont la preuve que tous les groupes cibles de la société peuvent être associés à la participation citoyenne. C'est même possible dans un processus où les citoyens sont censés se rencontrer et se parler pour dégager ensemble

De heer Zacharzewsky verklaart dat er in het burgerparlement eigenlijk een soort tussenruimte wordt gecreëerd tussen enerzijds de burgers van «*the Assembly*» en anderzijds overheidsorganen. Deze tussenruimte kan op verschillende manieren worden ingevuld van een sterk engagement van de overheidsorganen, zoals in Frankrijk, tot zeer weinig engagement, zoals in de Verenigde Staten. Overheidsbetrokkenheid is zeker nodig maar de manier van betrokkenheid van de overheidsorganen af van enerzijds de achterliggende politieke filosofie maar ook van een aantal praktische aspecten. De voorgestelde processen hebben inderdaad nood aan personen die beschikken over faciliterende vaardigheden. Bovendien is er ook een nauwe betrokkenheid van de overheid noodzakelijk opdat de informatie, de gegevens en de middelen waarover de overheid beschikt ook bij het burgerparlement zouden terecht komen. Hoe die relaties juist worden ingevuld hangt af van de betrokkenen en de politieke cultuur.

In verband met de vraag hoe het engagement van de burgers kan worden behouden, antwoordt spreker dat het verstrekken van informatie over het breder geheel en de opbouw van ervaring daarvoor belangrijk zijn. Eén burgerparlement zal geen verschil maken. Het derde Parlement daarentegen kan reeds buigen op de opgedane ervaring en op het gegeven dat de overheid inderdaad gevolg geeft aan de besluiten van het burgerparlement. De uitdaging van de vernieuwing van de democratie is niet dat burgers de democratie totaal afwijzen. Het is wel het gegeven dat burgers verbetering willen. De democratie die zij ervaren, is eigenlijk niet de democratie die zij wensen. Het is in die context dat de nieuwe mogelijkheden moeten worden gezien.

Tot slot wenst de spreker op te merken dat de voorgestelde werkwijze een echt langetermijnproces is waarbij voor elke stap van het proces het publiek wordt betrokken. Het is dus een uitgebreid proces dat niet voor elk klein onderwerp kan worden gebruikt. Met dit proces echter illustreert de overheid haar wil om rekening te houden met de burgers. Ook belangrijk voor het proces zijn de organisatie van de tussenruimte en de coördinatie van de verschillende bevoegdheidsniveaus. Enkel op die manier kunnen de meningen op het lokale niveau doorstromen naar en een impact hebben op de andere beleidsniveaus.

Mevrouw Bastiaensen zegt dat het Franse voorbeeld en haar eigen ervaring in Antwerpen waar een zeer deliberatieve burgerbegroting werd opgesteld, illustreren dat alle deelgroepen van de maatschappij bij burgerparticipatie kunnen worden betrokken. Het lukt dus zelfs in een proces waarbij er verwacht wordt dat mensen elkaar ontmoeten en met elkaar gaan praten om dan samen tot

des solutions. L'intervenante ajoute qu'il faut toutefois veiller à ne pas diffuser un message unique en espérant que chacun se sente interpellé. La communication doit être ciblée sur chacun des groupes cibles et faire ressortir clairement la plus-value du processus. Les organisations et les personnalités importantes des quartiers s'avèrent très utiles à cet égard.

Une fois que la diversité est atteinte, il faut veiller à ce que la valeur de celle-ci soit clairement perçue durant tout le processus. Il importe d'intégrer les éléments inclusifs dans la conception du processus pour que les groupes plus vulnérables soient motivés à participer la fois suivante.

M. Blondiaux partage l'analyse de Mme Bastiaensen. La démocratie participative ne vaut rien si on ne parvient pas, à travers elle, à corriger certains effets d'exclusion propres à la démocratie représentative.

Sur la question de la place des fonctionnaires dans le processus de participation citoyenne, l'intervenant observe ce qui suit: la France a construit une administration très particulière, la Commission nationale du Débat public. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante qui ne dépend pas de la tutelle d'un ministère. Outre le fait qu'elle dispose de sa propre autonomie, cette commission s'est spécialisée dans l'organisation et l'animation de dispositifs participatifs. L'intervenant considère qu'une structure autonome de cette nature constitue la solution optimale. Mais force est de constater que les gouvernements sont souvent mal à l'aise face à ce type d'organes indépendants, puisque ces derniers ont un pied dans la sphère politique et un autre dans la sphère extérieure au pouvoir. Un conflit majeur a d'ailleurs éclaté autour de l'organisation du Grand débat entre d'une part, le président de la République et son premier ministre et, d'autre part, la Commission nationale du Débat public. Cette dernière souhaitait en effet pouvoir en organiser le *design* en toute indépendance. Ceci a eu pour conséquence que la Commission nationale du Débat public a été marginalisée et écartée de l'organisation de la Convention citoyenne pour le climat.

L'intervenant ne pense pas que l'on puisse confier l'intégralité de l'organisation d'un processus de démocratie participative à un organe de facilitation de la société citoyenne, surtout s'il est en lien de subordination vis-à-vis du commanditaire. Il faut pouvoir compter sur l'appui d'une administration indépendante. En France, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) – qui

oplossingen te komen. Spreekster geeft nog mee dat er wel geen eenduidige communicatie mag uitgestuurd worden en dat er niet mag verwacht worden dat iedereen daar op af komt. Er moet gericht naar de verschillende doelgroepen worden gewerkt en de meerwaarde van het proces moet duidelijk worden gemaakt. Organisaties en sleutelfiguren in de wijken zijn hiervoor belangrijk.

Spreekster merkt nog op dat eens de diversiteit werd bereikt, ervoor moet gezorgd worden dat tijdens het proces de waarde van diversiteit ook wordt ingezien. Het is belangrijk is om de inclusieve elementen in het procesdesign in te bouwen zodat ook de zwakste groepen gemotiveerd worden om de volgende keer deel te nemen.

De heer Blondiaux is het eens met de analyse van mevrouw Bastiaensen. De participatieve democratie is nutteloos als we er niet in slagen bepaalde uitsluitingseffecten die kenmerkend zijn voor de representatieve democratie te corrigeren.

Wat de plaats van de ambtenaren in het burgerparticipatieproces betreft, merkte spreker op dat Frankrijk een zeer specifieke administratie heeft opgezet, de *Commission nationale du débat public*. Het is een onafhankelijke administratieve instantie die niet onder het toezicht van een ministerie valt. Naast het feit dat zij beschikt over een eigen autonomie, heeft deze commissie zich gespecialiseerd in de organisatie en animatie van participatieve systemen. Spreker meent dat een dergelijke autonome structuur de optimale oplossing is. Er moet echter worden vastgesteld dat de regeringen zich vaak ongemakkelijk voelen bij dit soort onafhankelijke organen, omdat ze met één voet in de politieke sfeer staan en met een andere buiten de machtssfeer. Er is bovendien een ernstig conflict losgebarsten over de organisatie van het *Grand débat* tussen de Franse president en zijn premier enerzijds en de *Commission nationale du débat public* anderzijds. Deze laatste wilde de opzet van het debat in alle onafhankelijkheid kunnen organiseren. Als gevolg daarvan werd de *Commission nationale du débat public* gemarginaliseerd en uitgesloten van de organisatie van de *Convention citoyenne pour le climat*.

Spreker denkt niet dat de hele organisatie van een proces van participatieve democratie kan worden toevertrouwd aan een orgaan dat de burgersamenleving faciliteert, zeker niet als het ondergeschikt is aan de opdrachtgever. Het is nodig om te kunnen rekenen op de ondersteuning van een onafhankelijke administratie. In Frankrijk is de *Conseil économique, social et environnemental*



abrite la Convention citoyenne pour le climat – est un organe hybride composé de fonctionnaires, d'experts, d'activistes de la société civile et de parlementaires.

L'intervenant ne partage non plus l'analyse selon laquelle le citoyen se désintéresse de la vie politique. Les enquêtes d'opinion démontrent que l'intérêt pour la politique reste inchangé mais que l'intérêt pour les institutions politiques traditionnelles a fortement diminué. On assiste à un mouvement de défiance vis-à-vis de la démocratie représentative dont on refuse de plus en plus la logique de fonctionnement, surtout parmi les générations jeunes. Ce n'est pas la démocratie qui est en crise, mais bien la démocratie représentative.

La disponibilité politique de nos citoyens reste majoritairement forte.

Quant à la question relative à l'intégration des moins éduqués dans un processus de participation citoyenne, l'intervenant considère que c'est la tâche des facilitateurs de veiller à la bonne représentativité de toutes les couches de la population. L'animation des dispositifs participatifs est en effet d'une importance cruciale dès lors qu'il s'agit de permettre aux personnes les moins aisées et éduquées de prendre la parole. Il faut construire des artifices d'égalité et cela fonctionne. Il est possible de réduire les effets du leadership d'opinions dans une assemblée citoyenne. Ainsi, lors de la Convention citoyenne pour le climat, ceux qui dominaient le débat au début du processus sont devenus plus humbles au fil du temps et certains citoyens sont montés en compétence de manière stupéfiante.

La Convention citoyenne pour le climat a rémunéré ses participants au même tarif que pour une participation en tant que juré en cour d'assises, soit 80 euros brut par jour. Les citoyens qui avaient des contraintes de travail le week-end ont été dédommagés pour compenser leur perte d'activité.

En termes de représentativité, la Convention citoyenne pour le climat compte proportionnellement plus de participants bénéficiant du minimum social que dans la population française.

En France, le dispositif de participation mis en place ne repose sur aucune disposition légale ou constitutionnelle. Sa crédibilité dépend donc uniquement de l'engagement présidentiel: s'il trahit cet engagement, la frustration de la population sera grande, engendrant un effet dévastateur sur la parole politique. La France, rappelle l'intervenant, est le pays où le taux de défiance envers le politique est le plus élevé.

(CESE) – waarin de *Convention citoyenne pour le climat* is ondergebracht – een hybride orgaan dat bestaat uit ambtenaren, deskundigen, activisten uit het maatschappelijk middenveld en parlementsleden.

Spreker deelt evenmin de analyse dat de burger niet geïnteresseerd is in het politieke leven. Uit opiniepeilingen blijkt dat de belangstelling voor de politiek onveranderd blijft, maar dat de interesse voor de traditionele politieke instellingen sterk is afgenomen. Er is sprake van een beweging van wantrouwen ten opzichte van de representatieve democratie, waarvan de werkingslogica steeds meer wordt verworpen, met name onder de jongere generaties. Het is niet de democratie die een crisis doormaakt, maar de representatieve democratie.

Onze burgers blijven doorgaans vrij beschikbaar voor de politiek.

Wat het probleem betreft van de integratie van de laagst opgeleiden in een proces van burgerparticipatie, meent spreker dat het de taak van de facilitatoren is erop toe te zien dat alle lagen van de bevolking goed vertegenwoordigd zijn. De participatieve instrumenten tot leven brengen is van cruciaal belang, daar het erom gaat de minst bedeelde en minst opgeleide mensen de kans te geven het woord te nemen. Men moet gelijkheidsstrucjes gebruiken en dat werkt. Het effect van opinieleaderschap in een burgerassemblee kan worden getemperd. Op die manier zijn degenen die op de *Convention citoyenne pour le climat* bij de aanvang van het proces het debat domineerden, met het verstrijken van de tijd bescheidener geworden en zijn een aantal burgers verbazingwekkend veel competenter geworden.

De *Convention citoyenne pour le climat* heeft haar deelnemers vergoed tegen hetzelfde tarief als een jurylid bij het Hof van assisen: 80 euro bruto per dag. Burgers die tijdens het weekend moesten werken, zijn voor hun activiteitsverlies schadeloos gesteld.

Wat representativiteit betreft, telt de *Convention citoyenne pour le climat* verhoudingsgewijs meer deelnemers die het minimumloon genieten dan er in de Franse bevolking zijn.

In Frankrijk berust het participatie-instrument op geen enkele wettelijke of grondwettelijke bepaling. De geloofwaardigheid ervan is dus uitsluitend afhankelijk van het engagement van de president: als hij dat engagement verraadt, zal de frustratie bij de bevolking groot zijn, met vernietigende gevolgen voor de politieke geloofwaardigheid. Spreker herhaalt dat het wantrouwen in de politiek het grootst is in Frankrijk.



Pour garantir la crédibilité de la Convention citoyenne, il sera essentiel d'établir un rapport de force politique: il faut faire parler la Convention et tous ceux qui soutiennent les mécanismes de démocratie participative.

Enfin, il est peu probable que les Gilets jaunes se contentent de la Convention citoyenne pour le climat puisque c'est un dispositif supplétif de la démocratie représentative. Or la revendication principale des Gilets jaunes vise à permettre au peuple de redevenir souverain au travers d'un référendum d'initiative citoyenne. La plupart des Gilets jaunes n'ont sans doute même pas entendu parler de la Convention citoyenne, ce qui constitue son plus grand talon d'Achille. La communication qui l'a entourée s'est en effet principalement adressée à la classe moyenne éduquée et socialement intégrée. Les médias qui se sont intéressés à la Convention sont ceux des classes moyennes supérieures. La communication n'a pas suffisamment atteint les catégories populaires dont proviennent la plupart des Gilets jaunes.

Si la Convention citoyenne pour le climat est suivie d'un référendum, à l'instar du modèle irlandais qui paraît idéal à l'intervenant, on aura fait la démonstration forte que l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie directe est possible. Cette réussite n'implique pas nécessairement que lors du référendum, la population suive à la lettre les recommandations de l'assemblée citoyenne. Ainsi, au Canada, les citoyens n'ont pas suivi les recommandations de la *British Columbia Assembly*. Les dispositifs délibératifs n'ont en effet pas vocation à se substituer au peuple souverain.

\*  
\* \*

## VI. AUDITION DU 26 JUIN 2020

**A. Audition de Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux, professeure en droit constitutionnel à l'École de droit UMONS-ULB**

### 1) Introduction

Madame Bourgaux entame son exposé en déclarant qu'il est temps, à ses yeux, que le monde politique franchisse le Rubicon de la démocratie participative.

En -49 avant Jésus-Christ, alors qu'il se trouvait à la frontière de l'Italie, César a pris la décision de passer le Rubicon, ce qui lui valut la victoire.

Aujourd'hui, il appartient au Sénat de franchir cette étape cruciale en ouvrant largement les portes et les

Om de geloofwaardigheid van de *Convention citoyenne* te garanderen, zal het van essentieel belang zijn een politieke machtsverhouding tot stand te brengen: men moet de *Convention* en al wie de mechanismen van participatieve democratie ondersteunt, aan het woord laten.

Het is ten slotte weinig waarschijnlijk dat de Gele Hesjes tevreden zullen zijn met de *Convention citoyenne pour le climat*, aangezien ze een aanvullend instrument bij de representatieve democratie is. De hoofdeis van de Gele Hesjes is echter het herstel van de soevereiniteit van het volk door middel van een referendum op burgerinitiatief. De meeste Gele Hesjes hebben misschien nog nooit van de *Convention citoyenne* gehoord en dat is haar grootste handicap. De communicatie eromheen was hoofdzakelijk op de opgeleide en maatschappelijk geïntegreerde middenklasse gericht. De media die belangstelling hebben getoond voor de *Convention* zijn die van de hogere middenklasse. De communicatie heeft de volkse groepen, waaruit de meeste Gele Hesjes afkomstig zijn, onvoldoende bereikt.

Indien na de *Convention citoyenne pour le climat* naar het Ierse voorbeeld een referendum volgt, dan zal men het sterke bewijs hebben geleverd dat representatieve democratie en directe democratie op elkaar kunnen aansluiten. Dat welslagen impliceert niet noodzakelijk dat de bevolking bij het referendum de aanbevelingen van de burgerassemblee naar de letter volgt. In Canada bijvoorbeeld hebben de burgers de aanbevelingen van de *British Columbia Assembly* niet gevolgd. De deliberatieve instrumenten zijn er immers niet om zich in de plaats van het soevereine volk te stellen.

\*  
\* \*

## VI. HOORZITTING VAN 26 JUNI 2020

**A. Hoorzitting met mevrouw Anne-Emmanuelle Bourgaux, hoogleraar grondwettelijk recht aan de École de droit UMONS-ULB**

### 1) Inleiding

Mevrouw Bourgaux begint met de verklaring dat het in haar ogen hoog tijd is dat de politieke wereld de Rubicon van de participatieve democratie oversteekt.

In 49 v.Chr., toen Caesar aan de grens van Italië stond, nam hij de beslissing om de Rubicon over te steken, wat hem de overwinning opleverde.

Vandaag is het aan de Senaat om deze cruciale stap te zetten en de ramen en deuren wijd open te zetten voor

fenêtres de la représentation parlementaire à la participation citoyenne.

Notre système constitutionnel, dans sa forme actuelle, est principalement représentatif et basé sur le pouvoir et la place des élus. L'oratrice estime qu'il est temps de réformer profondément ce système et s'appuie sur les chiffres qui parlent d'eux-mêmes: l'eurobaromètre 2019 démontre que la confiance de nos citoyens dans les parlements, gouvernements et partis politiques est au bas de l'échelle.

Parmi les jeunes, l'adhésion au système et sa compréhension sont encore plus problématiques. Dans l'enquête en ligne de «Génération Quoi?», qui a recueilli les avis de jeunes francophones âgés entre dix-huit et trente-quatre ans sur une multitude de sujets, il apparaît que 90 % d'entre eux ne font pas confiance au monde politique.

Pourquoi dès lors passer le Rubicon et ouvrir le régime représentatif? Parce qu'il faut tenir ses promesses. En 1919, au moment des débats parlementaires sur le suffrage universel, le référendum et la consultation populaire ont également fait l'objet de discussions approfondies.

Lorsque le chantier constitutionnel s'est ouvert au lendemain de la Première Guerre mondiale, le premier ministre Léon Delacroix déclara que pour démocratiser notre pays, de simples changements électoraux ne suffiraient pas. Le Parlement de 1919 était pleinement conscient que la seule modification du droit de vote n'était pas suffisante et la Constituante de l'époque inscrivit l'organisation du référendum et la consultation populaire à l'agenda de ses travaux. À l'issue de discussions passionnées et virulentes sur le sujet, le Parlement votera finalement leur rejet par un vote très serré. En effet, 92 élus étaient favorables à cette consultation, 55 y étaient opposés. La majorité des deux tiers n'étant pas atteinte de justesse, la consultation populaire ne fut pas reprise dans notre Constitution.

L'oratrice invite dès lors le Sénat à reprendre le chantier constitutionnel du référendum et de la consultation populaire pour enfin tenir les promesses formulées par nos élus il y a un siècle.

Par ailleurs, elle estime qu'il est urgent de réformer le système actuel parce que le postulat représentatif ne vaut plus. On le retrouve dans la pensée politique des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles et dans les débats du Congrès national en 1830-1831: il se fonde sur l'idée que la volonté de la Nation s'épure et se concentre entre les mains des plus dignes et des plus capables. Au début du XXI<sup>e</sup> siècle,

de l'overgang van een representatief parlementair stelsel naar een vorm van burgerparticipatie.

In zijn huidige vorm is ons grondwettelijk stelsel voornamelijk representatief en gebaseerd op de macht en de plaats van de verkozenen. Spreekster meent dat dit systeem dringend hervormd moet worden en baseert zich daarvoor op cijfers die voor zich spreken: de Eurobarometer van 2019 toont aan dat het vertrouwen van onze burgers in de parlementen, regeringen en politieke partijen een dieptepunt heeft bereikt.

Bij de jongeren zijn het wantrouwen en het onbegrip nog problematischer. In de onlinepeiling «Génération Quoi?», die Franstalige jongeren tussen achttien en vierendertig bevroeg over een hele reeks onderwerpen, bleek dat 90 % van hen geen vertrouwen heeft in de politiek.

Waarom dan de Rubicon oversteken en een representatief stelsel invoeren? Omdat belofte schuld maakt. In 1919, tijdens de parlementaire debatten over het algemeen enkelvoudig stemrecht, kwamen ook het referendum en de volksraadpleging uitvoerig ter sprake.

Bij de aanvang van de werkzaamheden voor de grondwetsherziening na de Eerste Wereldoorlog, verklaarde eerste minister Léon Delcroix dat een paar eenvoudige aanpassingen in het kiesstelsel niet zouden volstaan om het land te democratiseren. Het Parlement van 1919 was er zich goed van bewust dat een loutere wijziging van het stemrecht niet volstond. De toenmalige Grondwetgever had dan ook het referendum en de volksraadpleging op de agenda geplaatst. Na hevige, gepassioneerde discussies hierover stemde het Parlement uiteindelijk heel nipt tegen: 92 verkozenen waren immers voorstander, 55 tegen. De vereiste tweederdemeerderheid werd dus net niet gehaald, en de volksraadpleging werd niet opgenomen in de Grondwet.

Spreekster roept de Senaat dan ook op om de grondwettelijke werkzaamheden over het referendum en de volksraadpleging te hervatten, zodat de beloftes die de verkozenen een eeuw geleden hebben gemaakt, eindelijk worden nagekomen.

Zij meent bovendien dat het huidige systeem dringend moet worden hervormd omdat het postulaat van de representativiteit voorbijgestreefd is. Dit beginsel vindt men terug in het politieke denken van de 18<sup>e</sup> en de 19<sup>e</sup> eeuw en in de debatten van het Nationaal Congres van 1830-1831: de idee was dat de wil van de Natie moest worden gedistilleerd en geconcentreerd in de handen

ce postulat a vécu et doit être remis en question. On ne peut plus raisonnablement souscrire à l'idée que les élus politiques sont les seuls dignes de représenter la volonté générale du peuple.

Cette réforme de notre système démocratique doit s'articuler autour de trois axes: l'augmentation de la participation des électeurs, la moralisation de la vie politique pour rendre de la crédibilité au système et, enfin, la simplification de nos institutions dans le paysage fédéral belge.

## 2) *La participation des citoyens*

À cet égard, le tirage au sort, le référendum et la consultation populaire viennent immédiatement à l'esprit.

Le tirage au sort est l'outil démocratique par excellence puisqu'il a une vertu égalitaire et qu'il permet une rotation des charges. Cette rotation se fonde sur l'idée que, tour à tour, une personne est soit en charge du processus décisionnel soit le destinataire de la décision. Par le biais d'un renouvellement rotatif constant, chacun est mieux à même de comprendre et de décider en politique.

Le tirage au sort est donc profondément égalitaire puisqu'il permet au citoyen de se mêler au processus décisionnel politique mais aussi de se mettre à la place des représentants politiques.

Le tirage au sort et la rotation des charges sont en réalité des idées très anciennes. La rotation des charges a notamment été discutée et adoptée en 1830 lors des débats parlementaires sur les jurys d'assises, si bien qu'elle est ancrée dans notre Constitution.

Les motifs invoqués de tous temps contre le référendum et la consultation populaire paraissent obsolètes à l'oratrice. Un argument régulièrement opposé à ces deux formes de démocratie participative est celui de la capacité des électeurs. Déjà en 1919, certains parlementaires estimaient que les électeurs n'étaient pas «capables» de participer au processus décisionnel. Cet argument ne tient évidemment pas la route: les statistiques de Statbel démontrent que notre pays dispose d'un des plus hauts taux en matière de formation, avec 45,6 % de diplômés de l'enseignement supérieur. La Belgique se caractérise donc par une population très instruite.

Le paradoxe de notre système actuel, c'est que l'on parie, d'une part, sur la capacité politique des électeurs de voter et que, d'autre part, on réfute leur capacité politique de décider par eux-mêmes. Par rapport à l'an 1919, les

van wie daarvoor het meest waardig en bekwaam werd geacht. In het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw is dit postulaat achterhaald en aan herziening toe. Men kan niet langer zomaar stellen dat de politieke verkozenen de enigen zijn die het waard zijn om de algemene wil van het volk te vertegenwoordigen.

Deze hervorming van ons democratisch stelsel moet op drie beginselen stelen: een grotere participatie van de kiezers; een verbetering van de politieke zeden om het systeem geloofwaardiger te maken en, ten slotte, een vereenvoudiging van onze instellingen in de Belgische federale structuur.

## 2) *Burgerparticipatie*

Wat dit aspect betreft, denken wij meteen aan een loting, een referendum en een volksraadpleging.

Loting is het democratische instrument bij uitstek omdat het zo egalitair is en de lasten afwisselt. Deze afwisseling wordt bereikt door om beurten iemand anders te laten deelnemen aan het besluitvormingsproces. Dankzij deze constante afwisseling kan iedereen de politiek beter begrijpen en mee beslissingen nemen.

Loting is dus fundamenteel egalitair omdat het de burger niet alleen in staat stelt om aan het besluitvormingsproces deel te nemen, maar ook om de plaats van politieke vertegenwoordigers in te nemen.

Loting en afwisseling van de lasten zijn in feite heel oude ideeën. De afwisseling werd onder meer besproken en aangenomen in 1830, tijdens de parlementaire bespreking van de assisenjury, en is in onze Grondwet verankerd.

Spreekster vindt de bezwaren die steevast tegen het referendum en de volksraadpleging zijn opgeworpen, voorbijgestreefd. Een argument dat vaak wordt aangevoerd tegen deze twee vormen van participatieve democratie is de bekwaamheid van de kiezers. Reeds in 1919 vonden sommige parlementsleden dat kiezers niet «bekwaam» waren om aan het besluitvormingsproces deel te nemen. Dit argument houdt uiteraard geen steek meer: statistieken van Statbel tonen aan dat ons land één van de hoogste opleidingsniveaus kent, met 45,6 % gediplomeerden uit het hoger onderwijs. België heeft dus een hoogopgeleide bevolking.

De paradox van ons huidige systeem is dat men enerzijds rekent op de politieke bekwaamheid van de kiezers om te stemmen, maar dat men anderzijds ontkent dat zij de politieke bekwaamheid bezitten om zelf te beslissen. In

progrès de l'instruction obligatoire doivent complètement remettre en question le postulat de l'incapacité politique de nos concitoyens.

À titre personnel, l'intervenante se dit partisane des formules mixtes, alliant tirage au sort et consultation populaire ou référendum car on bénéficie alors des qualités des deux dispositifs tout en remédiant à leurs inconvénients. Ainsi, dans le tirage au sort, il est intéressant de réunir des citoyens qui discutent et échangent entre eux et avec les élus. Le tirage au sort permet un travail délibératif important, inexistant dans le référendum ou la consultation populaire où l'on vote uniquement pour ou contre une proposition.

*A contrario*, le tirage au sort constitue intrinsèquement un autre mécanisme de représentation puisque seuls quelques citoyens désignés représentent la volonté générale. Le référendum et la consultation populaire, en revanche, permettent à l'ensemble des citoyens de participer.

C'est pourquoi un mixte des deux mécanismes lui paraît le plus opportun.

Faut-il réviser la Constitution pour ce faire? La position de la section de législation du Conseil d'État sur les processus de démocratie participative (référendum, consultation populaire, budgets participatifs, etc.) est extrêmement frileuse. Le Conseil d'État interprète de manière restrictive le système représentatif et juge sévèrement les propositions de loi qui visent à ouvrir le mécanisme représentatif avec un dispositif de participation accrue des citoyens.

L'oratrice affirme ne pas partager l'analyse du Conseil d'État: selon elle, lorsque les élus restent à la manœuvre et que le mécanisme de démocratie participative demeure consultatif, il ressort d'une conception démocratisée du régime représentatif que ces mécanismes de participation citoyenne sont compatibles avec la Constitution.

Notre conception de la démocratie représentative par suffrage universel impose en effet que les élus doivent s'enquérir des souhaits de leurs mandants. Les élus sont désignés par leurs électeurs et se font les porte-parole de leurs doléances. Il est dès lors incompréhensible que la volonté de retourner vers les électeurs puisse être considérée comme contraire à la Constitution.

Toutefois, si on veut instituer les électeurs en tant que rouage décisif de la procédure parlementaire ou constitutionnelle aux côtés des élus, si on souhaite leur accorder de nouveaux droits politiques durables, il faudra effectivement réviser la Constitution.

vergelijking met 1919 is er dankzij de leerplicht zoveel vooruitgang geboekt dat de idee dat burgers politiek onbekwaam zouden zijn, serieus moet worden herbekeken.

Persoonlijk is spreekster voorstander van gemengde oplossingen: een combinatie van loting en volksraadpleging of referendum. Zo geniet men de voordelen van beide systemen en verhelpt men de nadelen. Het interessante van een loting is dat burgers samenkomen om onder elkaar en met verkozenen te discussiëren en gedachten uit te wisselen. Loting heeft een belangrijke deliberatieve component, die onbestaande is in een referendum of een volksraadpleging waarbij men alleen voor of tegen een voorstel stemt.

Het nadeel van een loting is dat zij in wezen een andere vorm van representatie is, aangezien slechts enkele burgers de algemene wil vertegenwoordigen. Aan een referendum en een volksraadpleging kunnen daarentegen alle burgers deelnemen.

Daarom lijkt een combinatie van beide vormen haar de beste oplossing.

Moet de Grondwet hiervoor worden gewijzigd? De afdeling wetgeving van de Raad van State staat zeer terughoudend tegenover participatieve democratie (referendum, volksraadpleging, participatieve budgetten, enz.). De Raad van State interpreteert het representatieve stelsel op een restrictieve wijze en is streng voor wetsvoorstellen die het representatieve stelsel willen uitbreiden met een grotere burgerparticipatie.

Spreekster is het niet eens met de zienswijze van de Raad van State: zolang de verkozenen aan het roer blijven en het mechanisme van participatieve democratie louter consultatief is, kan men vanuit een democratische opvatting van het representatieve stelsel volgens haar niet anders dan besluiten dat deze mechanismen van burgerparticipatie verenigbaar zijn met de Grondwet.

Onze opvatting van de representatieve democratie via het algemeen stemrecht veronderstelt immers dat de verkozenen moeten informeren naar de wensen van hun kiezers. De verkozenen worden aangewezen door hun kiezers om als spreekbuis van hun verzuchtingen op te treden. Het is dan ook onbegrijpelijk dat een raadpleging van de kiezers als ongrondwettelijk wordt beschouwd.

Indien men echter de kiezers samen met de verkozenen wil betrekken bij het besluitvormingsproces in de parlementaire of grondwettelijke procedure, en als men hen nieuwe en duurzame politieke rechten wil toekennen, zal men wel degelijk de Grondwet moeten wijzigen.



Dans la déclaration de révision de la Constitution adoptée par le Sénat le 26 avril 2019, une série d'articles étaient d'ailleurs ouverts à révision pour débattre de la question de la démocratie participative, notamment du référendum d'initiative citoyenne.

Le Sénat a un rôle essentiel à jouer dans la réflexion sur l'ouverture de la procédure législative et constitutionnelle aux électeurs, vu qu'il incarne le lieu de rencontre des entités fédérées. Au niveau des entités fédérées, des initiatives de tirage au sort des citoyens ont été entreprises en Communauté germanophone et dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Toutefois, l'autonomie constitutive reconnue aux entités fédérées est actuellement trop restrictive si bien qu'elles sont limitées dans leurs réformes démocratiques.

À ce jour, notre État fédéral reste réticent face aux mécanismes de démocratie participative, tout en empêchant les entités fédérées de faire mieux que lui.

### **3) La moralisation de la vie politique et la simplification de nos institutions**

L'oratrice estime qu'il est nécessaire de réfléchir à une large déclaration de révision de la Constitution: cette déclaration intégrerait, outre les nouveaux mécanismes de démocratie participative, une réflexion sur la moralisation de la politique (notamment la question des cumuls et de la rémunération des élus).

Il est également nécessaire d'apporter plus de clarté dans notre Constitution. À titre illustratif, son article 66 stipule que: «Chaque membre de la Chambre des représentants jouit d'une indemnité annuelle de douze mille francs.» Ceci ne correspond bien évidemment plus à la réalité.

L'oratrice plaide dès lors pour plus de clarté et de transparence dans notre paysage fédéral.

### **B. Audition de M. Ronald Van Crombrugge, chercheur au *Instituut voor Constitutioneel Recht* de la *Katholieke Universiteit Leuven* (KUL)**

M. Van Crombrugge souhaite se concentrer, d'une part, sur ce que la Constitution elle-même précise et autorise en termes de démocratie et de renouveau démocratique et, d'autre part, sur le rôle que le législateur peut jouer dans le débat actuel et, en particulier, sur la contribution qu'il peut apporter pour encadrer judicieusement les initiatives concernées.

In de verklaring tot herziening van de Grondwet die de Senaat op 26 april 2019 heeft aangenomen, werden trouwens een aantal artikelen voor herziening vatbaar verklaard om ruimte te maken voor vormen van participatieve democratie, en met name het referendum op burgerinitiatief.

De Senaat heeft een essentiële rol te spelen in de besprekingen over het openstellen van de wetgevende en grondwetgevende procedure voor de kiezers, omdat hij de ontmoetingsplaats is van de deelstaten. Op het niveau van de deelstaten zijn al initiatieven betreffende de loting van burgers genomen in de Duitstalige Gemeenschap en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De autonomie die de Grondwet aan de deelstaten toekent is momenteel echter te beperkend, zodat zij geremd zijn in hun democratische hervormingen.

Tot op vandaag blijft onze Federale Staat terughoudend tegenover vormen van participatieve democratie, en belet hij de deelstaten om het beter te doen.

### **3) Verbetering van de politieke zeden en vereenvoudiging van onze instellingen**

Mevrouw Bourgaux meent dat er moet worden nagedacht over een ruime verklaring tot herziening van de Grondwet: deze verklaring zou, naast de nieuwe mechanismen van participatieve democratie, ook moeten gaan over de politieke zeden (met name de kwestie van de cumulatie en de vergoedingen van de verkozenen).

Onze Grondwet moet ook duidelijker worden. Zo bepaalt artikel 66 bijvoorbeeld: «Ieder lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers geniet een jaarlijkse vergoeding van twaalfduizend frank.» Dit beantwoordt uiteraard niet meer aan de realiteit.

Spreekster pleit dus voor meer duidelijkheid en transparantie in ons federaal bestel.

### **B. Hoorzitting met de heer Ronald Van Crombrugge, onderzoeker aan het *Instituut voor Constitutioneel Recht* van de *Katholieke Universiteit Leuven* (KUL)**

De heer Van Crombrugge wenst zich toe te spitsen op enerzijds wat de Grondwet zelf aangeeft en toelaat met betrekking tot de democratie en democratische vernieuwing en anderzijds wat de rol van de wetgever is binnen de huidige discussie met name hoe kan de wetgever bijdragen aan de juiste omkadering van deze initiatieven.

L'intervenant indique que la Constitution ne dit pour ainsi dire rien au sujet de la démocratie et qu'elle ne mentionne même pas le terme. Elle n'en recèle pas moins des points d'ancrage qui donnent une idée de la manière dont la démocratie belge fonctionne. Un élément capital à cet égard est l'article 33 de la Constitution qui dispose que «Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.»

L'alinéa 2, en particulier, revêt une grande importance à cet égard puisqu'il décrit ce qu'il faut entendre par pouvoir législatif. À cet égard, la Constitution assigne aux citoyens un seul et unique rôle, à savoir celui d'électeur. Les formes contraignantes de participation citoyenne sont donc exclues, comme le disait d'ailleurs aussi la professeure Bourgaux. C'est l'axe central de toute la discussion relative aux consultations populaires, aux référendums et autres processus participatifs.

L'intervenant précise que la section de législation du Conseil d'État a développé une réflexion à ce sujet dans le cadre des référendums et que ce raisonnement peut être étendu à toutes les formes de participation citoyenne. Le Conseil d'État est même allé plus loin en ce qu'il a considéré que non seulement les formes contraignantes de participation citoyenne sont inconstitutionnelles mais que c'est le cas aussi pour les formes non contraignantes. Il s'agit en l'espèce des formes de participation citoyenne qui lieraient le Parlement de manière effective, ce qui vaudrait, selon le Conseil d'État, pour la consultation populaire. L'intervenant souscrit au principe appliqué par le Conseil d'État, qui veut que l'on ne peut pas faire indirectement ce que l'on ne peut pas faire directement. Autrement dit, si la Constitution exclut certaines formes de référendums, il ne saurait être question de tenter, par une voie détournée, d'instaurer par exemple une forme non contraignante de consultation populaire et de la rendre quand même contraignante au moyen de certaines clauses juridiques.

L'intervenant dit toutefois ne pas adhérer totalement, dans la pratique, au raisonnement du Conseil d'État. Celui-ci part en effet du principe que toute consultation populaire présente un risque élevé en termes de caractère contraignant effectif. Mais il ne faudrait quand même pas considérer d'office que le Parlement serait lié de fait par le résultat d'une consultation. Si l'on s'orientait d'emblée dans cette voie, alors on exclurait déjà, par avance, toute forme de participation citoyenne et l'on serait vite enclin à considérer toute influence efficace des citoyens à l'encontre de leurs représentants comme une influence inconstitutionnelle du Parlement. Il resterait alors très peu de marge pour la participation citoyenne. C'est la raison pour laquelle, selon l'intervenant, le Conseil d'État

Spreker licht toe dat de Grondwet heel weinig zegt over de democratie en dat het woord democratie er zelfs niet in voorkomt. Toch zijn er ankerpunten in de Grondwet die een beeld schetsen hoe de Belgische democratie werkt. Heel belangrijk in dat opzicht is artikel 33 van de Grondwet dat bepaalt dat «Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald».

Vooraf het tweede lid is in dat opzicht belangrijk. Immers, de wetgevende macht wordt beschreven in de Grondwet. Daarbij wordt in de Grondwet de rol van burgers gezien als kiezers en is er geen andere rol die de Grondwet aan de burgers toebedeelt. Als gevolg hiervan zijn bindende vormen van burgerparticipatie uitgesloten, zoals ook professor Bourgaux reeds zei. In de ganse discussie over volksraadplegingen, referenda en andere is dit aspect het belangrijkste.

Spreker verduidelijkt dat de afdeling wetgeving van de Raad van State deze gedachtegang heeft ontwikkeld in het kader van de referendums en dat de redenering kan worden doorgetrokken naar alle vormen van burgerparticipatie. Bovendien ging de Raad nog verder door niet enkel bindende vormen van burgerparticipatie maar ook bepaalde vormen van niet bindende burgerparticipatie als ongrondwettelijk te oordelen. Het betreft hier dan die vormen van burgerparticipatie die het Parlement feitelijk zouden binden en volgens de Raad van State is dat het geval bij een volksraadpleging. Spreker schaaft zich achter het principe dat de Raad van State huldigt namelijk dat men niet onrechtstreeks kan doen wat niet rechtstreeks mag. Als de Grondwet dus bindende vormen van referenda uitsluit dan kan men niet via een zijweg proberen om dat erdoor te krijgen bijvoorbeeld door een niet bindende vorm van volksraadpleging in te voeren en door ze via bepaalde juridische clausules toch bindend te maken.

In de praktijk is de spreker het minder eens met deze redenering. Uitgangspunt van de Raad van State betekent immers dat elke volksraadpleging een groot gevaar inhoudt van een feitelijk bindend karakter. Toch mag er niet te snel worden gedacht dat het Parlement feitelijk gebonden zou zijn. Als men daar immers te ver in zou gaan is elke vorm van burgerparticipatie al op voorhand uitgesloten en zou zeer snel efficiënte beïnvloeding van burgers ten aanzien van vertegenwoordigers als ongrondwettelijke beïnvloeding van het Parlement worden beschouwd. Op die manier zou er dan heel weinig ruimte overblijven voor participatie. Het is daarom dat, volgens de spreker, het advies van de Raad van State een zeker maximumplafond oplegt aan burgerparticipatie: het moet

impose, dans son avis, un plafond à ne pas dépasser en termes de participation citoyenne: celle-ci doit être non contraignante et rester consultative. Mais ce cadre laisse encore une très large place pour l'instauration de nouvelles formes de participation.

S'agissant de la discussion sur la question de savoir si les consultations populaires à caractère non contraignant sont inconstitutionnelles ou non, l'intervenant indique que le raisonnement suivi aux Pays-Bas et au Royaume-Uni lui paraît intéressant. Dans ces deux pays, les référendums contraignants sont considérés aussi comme anticonstitutionnels mais les référendums non contraignants, en revanche, y sont autorisés. Il n'y a aucune règle qui impose au Parlement l'obligation de respecter le résultat du référendum. Il peut en effet y avoir des raisons suffisantes pour ne pas suivre l'avis de l'électeur. Au vu des exemples que nous fournissent ces pays, l'intervenant pense qu'il existe une marge suffisante pour reconsidérer la discussion relative aux référendums non contraignants.

Un autre aspect de la Constitution belge a trait à son caractère représentatif. La volonté évidente du Congrès national en 1830 était d'instaurer un régime démocratique représentatif. Bien que le principe de représentation soit solidement ancré dans la Constitution, sa concrétisation dans la pratique est beaucoup plus libre. Ainsi, par exemple, au moment de la création de la Belgique, le concept de la représentation avait un contenu incroyablement élitair. Au fil du temps, il s'est démocratisé. Rien n'empêche de poursuivre dans cette voie ni de conférer un autre contenu à la démocratie représentative. Ne pourrait-on pas la concevoir comme un dialogue permanent entre les élus et la population et donner aussi à celui-ci un ancrage constitutionnel? À cet égard, il s'agit non pas d'abandonner le modèle de la démocratie représentative, mais bien de lui donner un autre contenu qui puisse refonder le système. C'est dans cette optique qu'il faut baliser le débat sur les nouvelles formes de participation. Si l'on confère un ancrage institutionnel solide à des formes de participation comme le tirage au sort de citoyens, les budgets citoyens, etc., on franchira alors une étape majeure en vue de l'instauration d'un système démocratique rénové et modernisé.

Pour ce qui est à présent du rôle du législateur, l'intervenant précise que celui-ci est assez clair s'agissant des consultations populaires et des référendums. Ces outils ne peuvent en effet être mis en œuvre sans un cadre réglementaire solide car il y a d'autres éléments qui entrent en jeu, comme le financement de la campagne, le questionnaire, etc.

niet bindend en adviserend blijven. Binnen dat kader echter is er nog heel veel ruimte om nieuwe vormen van participatie te introduceren.

Binnen de discussie over de vraag of niet bindende volksraadplegingen al dan niet ongrondwettig zijn, vindt de spreker de redenering in Nederland en het Verenigd Koninkrijk interessant. Alhoewel in die twee landen bindende referenda ook ongrondwettig worden beschouwd, kunnen niet bindende referenda bij hen wel. Er bestaat immer geen enkele regel die aangeeft dat het Parlement de uitslag van het referendum moet volgen. Er kunnen immers voldoende redenen zijn om het oordeel van de kiezer niet te volgen. Gezien de voorbeelden van deze landen is de spreker van oordeel dat er voldoende ruimte is om de discussie over de niet bindende referenda te herbekijken.

Een ander aspect van de Belgische Grondwet handelt over het representatieve karakter ervan. Heel duidelijk heeft het Nationaal Congres in 1830 een representatief democratisch bestel willen invoeren. Alhoewel het principe van representatie sterk verankerd zit in de Grondwet, is de invulling die aan dat principe wordt gegeven veel vrijer. Zo was bijvoorbeeld bij het ontstaan van België het representatiebegrip ongelooflijk elitair. Gaandeweg is dat representatiebegrip gedemocratiseerd. Niets staat in de weg om op dat pad verder te gaan. Niets staat in de weg om verder te werken aan een andere invulling van de representatieve democratie. Kan die niet worden ingevuld als een voortdurende dialoog tussen de verkozenen en de bevolking die ook institutioneel verankerd wordt? Het gaat daarbij niet over het zich afkeren van de representatieve democratie maar wel over een andere invulling ervan die de nieuwe grondslag moet vormen van het bestel. Dit perspectief is noodzakelijk om de discussie over nieuwe participatievormen te kaderen. Als daarbij dan een sterke institutionele grondslag wordt gecreëerd voor participatievormen als loting, burgerbegroting, enz., dan kan er een belangrijke stap worden gezet in de richting van een vernieuwd en gemoderniseerd democratisch bestel.

Wat nu de rol van de wetgever betreft, geeft de spreker aan dat deze bij volksraadplegingen en referenda vrij duidelijk is. Deze momenten kunnen immers niet georganiseerd worden zonder een sterk gereguleerd kader aangezien daarmee verbonden zijn elementen als campagnefinanciering, vraagstelling, enz.

Il ressort de l'expérience acquise dans d'autres pays qu'en général, le tirage au sort est une procédure qui est très peu encadrée sur le plan juridique et qui est de nature très expérimentale. Elle a donc l'avantage de présenter une certaine flexibilité, ce qui permet d'adapter le questionnaire en fonction des besoins spécifiques. Mais il y a aussi des inconvénients, comme le danger que le processus participatif puisse être fortement instrumentalisé et donc organisé uniquement lorsqu'il sert les intérêts des élus. Ainsi, dans la littérature, on peut lire qu'en général, la marge laissée aux citoyens est assez restreinte, puisque l'ordre du jour est déjà défini, que les experts ont été choisis mais aussi que la procédure se déroule suivant une logique du sommet vers la base. C'est compréhensible, certes, mais si l'idée sous-jacente est de réinventer la démocratie et de faire participer le citoyen, alors il y a lieu de réfléchir à la manière dont on peut donner une base plus durable à de telles expériences.

En ce qui concerne la création de ce socle durable et stable pour ces nouvelles formes de participation citoyenne, le rôle du législateur est fondamental. L'intervenant indique qu'il y a trois critères majeurs à prendre en compte pour l'élaboration de ce cadre juridique, à savoir la permanence de l'institution ou la création d'un organe citoyen permanent, la stabilité ou la cohérence entre les formes de participation citoyenne grâce auxquelles le citoyen pourra se familiariser avec le fonctionnement de celles-ci et, enfin, l'autonomie des citoyens quant à la manière dont ils entendent faire usage des différentes formes de délibération.

Ces nouvelles formes de participation sont déjà expérimentées au niveau des Régions et des Communautés. Le modèle appliqué en Communauté germanophone illustre particulièrement bien la manière dont les trois conditions, à savoir la permanence, la stabilité et l'autonomie, peuvent être réunies pour permettre aux citoyens de jouer un rôle de poids et clairement défini dans l'ensemble du processus décisionnel. Le modèle irlandais aussi est un très bon exemple et qui montre, de surcroît, les limites de ces formes de participation. C'est ainsi qu'en Irlande, la constitution des «Assemblées citoyennes» dépend du bon vouloir des autorités. On ne saurait concevoir que les citoyens doivent supplier les autorités afin qu'elles organisent un processus participatif. Il doit s'agir d'un droit dont le respect doit pouvoir être imposé aux autorités. C'est dans cette optique que le débat doit être mené. Si la Belgique parvient à créer un cadre juridique régissant ces formes participatives, alors elle fera œuvre de pionnière en matière de renouveau démocratique.

Zoals blijkt uit de ervaring van andere landen is de loting vaak heel weinig juridisch omkaderd en is deze werkwijze vaak heel experimenteel van aard. Deze werkwijze heeft dan als voordeel haar flexibiliteit waarbij de vorm kan worden aangepast aan specifieke noden. Toch kent dit ook nadelen zoals het gevaar dat de participatie heel instrumenteel kan zijn en dus de participatie enkel wordt georganiseerd wanneer het de verkozenen goed uitkomt. Daarbij geeft bijvoorbeeld literatuur aan dat de ruimte die gelaten wordt aan de burgers vaak vrij beperkt is aangezien de agenda reeds is bepaald, de experts zijn gekozen, enz., en er *top down* wordt gehandeld. Begrijpelijk maar indien de achterliggende idee de vernieuwing van de democratie is en een ingang te creëren voor de burgers, moet er toch worden nagedacht over hoe aan dergelijke experimenten een meer duurzame basis kan worden geboden.

Voor de creatie van deze duurzame stabiele basis voor de nieuwe vormen van burgerparticipatie is de rol van de wetgever heel belangrijk. Spreker geeft aan dat er drie criteria zijn die belangrijk zijn bij het opstellen van dat juridische kader met name de permanentie van de instelling of de creatie van een permanent burgerorgaan, stabiliteit of coherentie tussen de vormen van burgerparticipatie waardoor burgers een inzicht kunnen verwerven in de werking ervan en tot slot autonomie van burgers in hoe zij de verschillende vormen van deliberatie willen aanpakken.

In de Gewesten en Gemeenschappen wordt reeds geëxperimenteerd met deze nieuwe vormen van participatie. Vooral het *Ost-Belgiën* model is een voorbeeld van hoe de drie voorwaarden van permanentie, stabiliteit en autonomie gecreëerd kunnen worden om burgers een sterke, overzichtelijke en sterk gedefinieerde rol aan te bieden in het ganse besluitvormingsproces. Ook het Ierse voorbeeld is uitstekend maar dat toont tegelijkertijd ook aan wat de limieten zijn van dit soort vormen van participatie. Telkens weer zijn in Ierland de «*Assemblies*» afhankelijk van een welwillende overheid. Participatie mag echter geen gegeven zijn waar burgers bij de overheid moeten voor smeken. Het moet een recht zijn dat kan worden afgedwongen tegenover de overheid. Deze ingesteldheid moet de basis vormen van de discussie. Als daarvoor een juridisch kader kan worden voor gecreëerd, kan België een pioniersrol opnemen inzake democratische vernieuwing.



## C. Audition de M. Christian Behrendt, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège

### 1) Introduction

À titre préliminaire, l'orateur affirme partager l'analyse de Mme Bourgaux sur l'histoire parlementaire belge du XIX<sup>e</sup> siècle, lors de l'adoption de notre Constitution. À l'époque, cette nouvelle Constitution a été accueillie avec un grand enthousiasme car on était persuadé d'être à la pointe du progrès. Or dans sa version initiale, notre Constitution était extrêmement exclusive puisqu'elle n'impliquait la participation que d'1 % de la population à la chose publique.

Depuis, on a considérablement augmenté la participation des citoyens à la prise de décision et, paradoxalement, le degré d'insatisfaction envers notre système démocratique n'a fait que croître dans le même temps. L'orateur salue dès lors la démarche du Sénat qui vise à examiner cette problématique.

### 2) *État des lieux: quels mécanismes sont mis en place ou quelles initiatives ont eu lieu?*

#### a) Le droit de pétition

La loi du 2 mai 2019, adoptée par la Chambre des représentants, a considérablement modifié le droit de pétition. À la suite de la sixième réforme de l'État, le Sénat a, quant à lui, vu son droit de pétition largement réduit.

Cette loi du 2 mai 2019 permet à un pétitionnaire ayant recueilli au minimum vingt-cinq mille signatures de venir s'expliquer devant la commission des Pétitions de la Chambre. L'orateur se dit frappé par le caractère extrêmement prudent de cette ouverture législative à la participation citoyenne. Sur les vingt-cinq mille signatures imposées, il faut de surcroît que quatorze mille cinq cents émanent de personnes domiciliées en Région flamande, cinq cents en Région de Bruxelles-Capitale et huit mille en Région wallonne.

Il y a fort à craindre que l'obtention de ce quota de signatures soit particulièrement restrictif ou, autre hypothèse, qu'un parlementaire se saisisse de la question soumise à pétition avant même que celle-ci n'ait abouti en commission des Pétitions. Bien que l'objectif de la loi soit d'éviter que quiconque puisse soumettre une pétition sur des idées radicales ou inacceptables, il n'en demeure pas moins que le verrouillage par le nombre de signatures exigé rend le droit de pétition difficile à exercer.

## C. Hoorzitting met de heer Christian Behrendt, hoogleraar grondwettelijk recht aan de *Universiteit de Liège*

### 1) Inleiding

Vooraf zegt spreker dat hij het eens is met de analyse van mevrouw Bourgaux betreffende de Belgische parlementaire geschiedenis van de 19<sup>e</sup> eeuw, toen onze Grondwet werd aangenomen. Die nieuwe Grondwet werd indertijd met groot enthousiasme onthaald, want men was ervan overtuigd dat hij uiterst progressief was. In zijn eerste versie was onze Grondwet evenwel bijzonder exclusief, want hij impliceerde dat amper 1 % van de bevolking aan de publieke zaak deelnam.

Sedertdien is de participatie van de burgers aan de besluitvorming aanzienlijk toegenomen, maar paradoxaal genoeg is de ontevredenheid over ons democratisch systeem tegelijkertijd alleen maar toegenomen. Spreker is dus tevreden met het initiatief van de Senaat, dat strekt om die problematiek te onderzoeken.

### 2) *Stand van zaken: welke mechanismen bestaan er of welke initiatieven hebben plaatsgevonden?*

#### a) Het petitierecht

De wet van 2 mei 2019, die werd aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, heeft het petitierecht aanzienlijk gewijzigd. Als gevolg van de zesde Staatshervorming is het petitierecht van de Senaat sterk beperkt.

Die wet van 2 mei 2019 staat een petitioneris die minimum vijftienduizend handtekeningen heeft verzameld toe om een uiteenzetting te houden voor de commissie voor de Verzoekschriften van de Kamer. Het valt spreker op dat de wetgever uitermate voorzichtig omspringt met de opening die hij maakt naar burgerparticipatie. Van de vijftienduizend verplichte handtekeningen, moeten er bovendien veertienduizend vijfhonderd afkomstig zijn van personen die hun woonplaats hebben in het Vlaams Gewest, vijfhonderd in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en achtduizend in het Waals Gewest.

Het valt te vrezen dat dat quotum van handtekeningen heel restrictief zal werken of nog, dat een parlamentslid zich meester maakt van het onderwerp van de petitie voor die bij de commissie voor de Verzoekschriften is geraakt. Hoewel de wet als doelstelling heeft te voorkomen dat iemand een petitie organiseert rond radicale of onaanvaardbare ideeën, blijft het een feit dat de grendel van het aantal vereiste handtekeningen het uitoefenen van het petitierecht bemoeilijkt.

Cette loi mériterait dès lors d'être reconsidérée. À Bruxelles, par exemple, seules trois pétitions ont été déposées entre 2000 et 2016. Une commission du Parlement bruxellois vient dès lors d'approuver une proposition d'ordonnance spéciale qui réduit à mille le nombre de signatures requises pour déposer une pétition. Le vote en séance plénière du Parlement bruxellois est prévu le 3 juillet 2020.

Le Parlement wallon a, quant à lui, introduit la possibilité de l'*e*-pétition et une proposition de décret spécial y est actuellement pendante, laquelle vise à élargir la possibilité d'introduire une pétition à partir de mille signatures. Le droit de pétition est également réglé dans un décret flamand du 6 juillet 2001.

Certains objectent que le droit de pétition, avec ce seuil réduit, servira potentiellement à des fins purement localistes. Un groupe de citoyens pourrait, par exemple, s'adresser au Parlement wallon avec une pétition pour traiter d'un problème exclusivement local. C'est toutefois un risque à prendre si l'on souhaite donner plus de consistance au droit de pétition, estime l'orateur.

#### b) Les initiatives récentes de participation citoyenne

L'exemple qui vient immédiatement à l'esprit est celui du Conseil citoyen en Communauté germanophone. L'orateur observe que cette initiative n'a jamais été soumise au Conseil d'État, si bien que l'on ignore sa position à cet égard. L'article 44 de la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980 stipule que les commissions sont composées selon le système de la représentation proportionnelle des groupes politiques du Parlement concerné. Dès lors que le Conseil citoyen n'a qu'un rôle consultatif, la compatibilité de ce dispositif participatif avec l'article 44 ne pose *a priori* pas de difficultés.

À Bruxelles, la situation est plus complexe: dans son avis 63 347 du 25 juin 2018, le Conseil d'État s'est penché sur les commissions délibératives mixtes du Parlement bruxellois, composées de quarante-cinq citoyens et de quinze parlementaires. La Commission communautaire française (COCOF) a instauré un système similaire.

Dans tous les cas de figure, les citoyens participants sont tirés au sort en fonction de critères d'âge, de genre, de langue, de formation et de répartition géographique. Ce mécanisme de tirage au sort pose question: faut-il compartimenter la participation citoyenne de manière aussi aléatoire? On tente en outre de «dicter» le sort en lui appliquant des critères éclairés: le tirage au sort se doit d'être aléatoire tout en étant guidé, ce qui est assez étrange.

Het loont dus de moeite die wet te herzien. In Brussel bijvoorbeeld werden tussen 2000 en 2016 amper drie petitie's ingediend. Een commissie van het Brussels Parlement heeft dan ook onlangs een voorstel van bijzondere ordonnantie aangenomen dat het aantal vereiste handtekeningen om een petitie in te dienen, verlaagt tot duizend. De stemming in de plenaire vergadering van het Brussels Parlement is voor 3 juli 2020 gepland.

Het Waals Parlement van zijn kant heeft de mogelijkheid ingevoerd van een *e*-petitie en momenteel is er een voorstel van bijzonder decreet in behandeling, dat strekt om de mogelijkheid in te voeren van een petitie met duizend of meer handtekeningen. Tevens wordt het petitierecht geregeld in een Vlaams decreet van 6 juli 2001.

Sommigen zullen opwerpen dat het petitierecht met die lagere drempel potentieel voor louter regionalistische doeleinden zal worden ingezet. Een groep burgers kan zich bijvoorbeeld met een petitie tot het Waals Parlement wenden om een louter plaatselijk probleem te bespreken. Dat is echter een risico dat men moet nemen, als men het petitierecht geloofwaardiger wil maken, aldus spreker.

#### b) Recente initiatieven van burger-participatie

Het voorbeeld waar men onmiddellijk aan denkt is dat van de Burgerraad in de Duitstalige Gemeenschap. Spreker wijst erop dat dit initiatief nooit aan de Raad van State werd voorgelegd, zodat men zijn standpunt hierover niet kent. Artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de commissies worden samengesteld volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties van het betreffende Parlement. Aangezien de Burgerraad slechts een raadgevende rol heeft, is de verenigbaarheid van dat participatie-instrument met artikel 44 *a priori* geen probleem.

In Brussel is de toestand complexer: in zijn advies 63 347 van 25 juni 2018 heeft de Raad van State de gemengde deliberatieve commissies van het Brussels Parlement onderzocht, die uit vijftien burgers en vijftien parlementsleden bestaan. De Franse Gemeenschapscommissie heeft een vergelijkbaar systeem ingevoerd.

In alle gevallen worden de deelnemende burgers uitgeloot, op basis van de criteria leeftijd, gender, taal, opleiding en geografische spreiding. Dat mechanisme van loting doet vragen rijzen: mag men de burgerparticipatie zo door het toeval laten compartimenteren? Bovendien dwingt men het lot, door er weloverwogen criteria op toe te passen. De loting moet door het lot worden bepaald en toch aangestuurd worden, wat nogal vreemd is.

Autre particularité du système mis en place au Parlement bruxellois: les citoyens votent au scrutin secret tandis que les parlementaires votent au scrutin nominatif. Si les parlementaires ne suivent pas la décision des citoyens, ils doivent s'en justifier. Or de par leur élection, les parlementaires bénéficient d'une légitimation: l'obligation de devoir justifier la décision de ne pas suivre l'opinion émise par un groupe de citoyens aléatoirement choisis pose question.

Même si cette règle n'est pas incohérente en soi, elle n'est pas anodine pour autant.

#### c) L'obligation de vote et les élections directes

L'orateur rappelle que le droit de vote est un mécanisme de participation citoyenne puissant. Dans son ouvrage de 1808, le professeur de droit constitutionnel Oscar Orban déclare que l'obligation de vote évite la survenance, en grand nombre et soudaine, de classes de citoyens qui jusque-là n'avaient pas participé au suffrage.

#### d) D'autres initiatives populaires

L'orateur renvoie ici à l'organisation du G1000 dont les organisateurs ont été récemment entendus par les commissaires.

### **3) *Quelles pistes pour l'avenir?***

#### a) Le tirage au sort

Le tirage au sort dans un processus de démocratie participative est souvent mis en parallèle avec celui appliqué pour les jurys des cours d'assises. Il y a toutefois une différence très importante: dans une cour d'assises, on souhaite que le citoyen soit aveugle parce que la justice est aveugle. Il s'agit dès lors pour les jurés d'appliquer impartialement une loi existante. On ne demande pas à un juré d'avoir une opinion politique mais bien d'appliquer le droit tel qu'il existe.

Dans le cadre de la démocratie participative, il s'agit de voter une loi future de manière partielle, en se basant sur ses opinions propres. On demande en conséquence aux citoyens tirés au sort d'avoir une vision sociétale lorsqu'ils réfléchissent à de nouvelles lois.

L'orateur récuse par conséquent l'analogie faite entre le tirage au sort parlementaire et le tirage au sort des cours d'assises.

L'orateur observe en outre que le tirage au sort conduit à une forme d'idéalisation du citoyen au détriment des politiciens de carrière, alors que ces derniers se dévouent

Wat nog bijzonder is aan het systeem dat het Brussels Parlement heeft ingevoerd: voor de burgers is de stemming geheim, terwijl voor de parlementsleden de naamstemming geldt. Als de parlementsleden de beslissing van de burgers niet volgen, moeten zij zich verantwoorden. Maar hun verkiezing verleent de parlementsleden een legitimatie: de verplichting om te verantwoorden waarom zij de mening van toevallig gekozen burgers niet volgen, roept vragen op.

Ook al is die regel op zich niet incoherent, hij is daarom nog niet onschuldig.

#### c) Stemplicht en rechtstreekse verkiezingen

Spreker wijst er op dat het stemrecht een krachtig mechanisme van burgerparticipatie is. In zijn werk van 1808 verklaart hoogleraar grondwettelijk recht Oscar Orban dat stemplicht voorkomt dat er plots talrijke klassen van burgers opduiken die tot dusver nog niet aan de verkiezingen hadden deelgenomen.

#### d) Andere burgerinitiatieven

Spreker verwijst naar de organisatie van de G1000. De organisatoren daarvan zijn onlangs door de commissieleden gehoord.

### **2) *Wat zijn de mogelijkheden voor de toekomst?***

#### a) Loting

De loting in een proces van participatieve democratie wordt vaak vergeleken met die van de jury's van de assisenhoven. Er is nochtans een heel belangrijk verschil: in een hof van assisen wil men dat de burger blind is, omdat *Vrouw Justitia* blind is. Bijgevolg moeten de juryleden een bestaande wet op onpartijdige wijze toepassen. Men vraagt een jurylid niet een politieke opinie te hebben, maar het bestaande recht toe te passen.

In de participatieve democratie komt het erop aan op partijdige wijze over een toekomstige wet te stemmen, en zich hierbij op zijn eigen opinies te baseren. Men vraagt de uitgelote burgers dus om een maatschappijvisie te hebben wanneer ze nadenken over nieuwe wetten.

Spreker verwerpt dus de analogie die men maakt tussen parlementaire loting en de loting voor de hoven van assisen.

Spreker merkt daarenboven op dat loting een vorm van idealisering van de burger met zich brengt, ten koste van de beroepspolitici, terwijl die laatsten zich toch

à leur tâche. Or rien n'exclut qu'un citoyen tiré au sort soit potentiellement radical: il bénéficierait alors d'une liberté de parole pour tenir des propos haineux ou xénophobes au sein du Parlement.

Enfin, l'orateur observe que si le législateur fédéral souhaite ancrer durablement le tirage au sort dans notre arsenal constitutionnel et législatif, il faudra réviser une liste considérable de dispositions constitutionnelles. Par ailleurs, la Belgique a ratifié deux instruments internationaux très importants que sont la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte de l'Organisation des Nations unies (ONU) relatif aux droits civils et politiques.

L'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme stipule ce qui suit au sujet des élections législatives: «Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.» La question qui émerge immédiatement est de savoir si cet article 3 permettrait le tirage au sort pour une assemblée législative. Bien que l'orateur n'ait pas la réponse à cette question, il observe qu'il est peu probable qu'une telle réserve à l'article 3 du Premier protocole soit tolérée.

L'article 25 du Pacte ONU relatif aux droits civils et politiques précise quant à lui: «Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables:

a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.»

La Commission des droits de l'homme de l'ONU, dans sa décision du 8 décembre 1997, a clairement statué qu'il était interdit d'émettre des réserves à l'article 25 du Pacte ONU.

inzetten voor hun taak. Niets sluit echter uit dat een uitgeloot burger radicaal is: hij krijgt dan vrijheid van spreken om in het Parlement haatdragende en xenofobe boodschappen te verspreiden.

Tot slot merkt spreker op dat indien de federale wetgever de loting duurzaam in onze grondwettelijk en wettelijk instrumentarium wil implementeren, men een lange lijst grondwetsbepalingen zal moeten herzien. Tevens heeft België twee heel belangrijke internationale instrumenten geratificeerd, het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake burgerlijke en politieke rechten.

Artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt over de parlementsverkiezingen: «De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.» De vraag die men zich onmiddellijk stelt, is of dat artikel 3 loting toestaat voor een wetgevende assemblee. Hoewel spreker het antwoord op die vraag niet heeft, merkt hij op dat het weinig waarschijnlijk is dat een dergelijke voorbehoud bij artikel 3 van het Eerste Protocol getolereerd wordt.

Artikel 25 van het VN-Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten preciseert van zijn kant: «Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen:

a) deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, hetzij rechtstreeks of door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers;

b) te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd;

c) op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land.»

De Mensenrechtencommissie van de VN heeft in haar besluit van 8 december 1997 duidelijk beslist dat het verboden was voorbehoud te maken bij artikel 25 van het VN-Verdrag.



Quand bien même la Belgique réviserait sa Constitution pour y intégrer le principe du tirage au sort, notre pays risquerait dès lors d'être en conflit avec ses engagements internationaux.

b) Les modèles germanophones et bruxellois peuvent-ils être appliqués au niveau fédéral?

Selon l'orateur, la transposition au fédéral du modèle germanophone avec un Conseil citoyen consultatif semble la voie la moins problématique.

Le principe des commissions délibératives mixtes bruxelloises lui paraît plus délicat puisque l'on y autorise le vote par des citoyens non élus.

Une piste de réflexion qui paraît intéressante à l'orateur consisterait à associer les citoyens au droit d'enquête. Ceci rencontrerait le besoin de transparence et de contrôle qui existe au sein de notre population. La Constitution, dans son article 56, évoque en une seule phrase que la Chambre des représentants a le droit d'enquête. Le reste est réglé dans une loi ordinaire.

Juridiquement, ce serait dès lors une piste facile à exploiter, d'autant plus que le droit d'enquête n'est pas traité dans la Convention européenne des droits de l'homme.

**4) Quelles sont les principales difficultés dans la mise en place d'une plus grande démocratie participative?**

Outre les difficultés juridiques déjà évoquées au cours de son exposé, l'orateur pense au risque de propositions sans solution possible comme, par exemple, la problématique de l'enfouissement des déchets atomiques. Aucun citoyen ne peut raisonnablement vouloir ces déchets enfouis près de son domicile.

Il y a également le risque des propositions infinançables. Le règlement de la Chambre des représentants prévoit la possibilité de renvoyer une proposition de loi à la Cour des Comptes pour en faire estimer le coût. Ceci permet d'éviter des propositions populistes.

Enfin, il faut signaler que plus de participation signifie aussi plus de lenteur dans le processus décisionnel, chose dont se plaignent souvent nos concitoyens.

Pour finir, le *criterion of economy* étudie la disponibilité des citoyens pour participer à ce genre de processus participatifs. On pourrait naïvement s'imaginer que tout citoyen s'intéresse à la politique et dispose de temps

Zelfs indien België zijn Grondwet herziet om er het principe van de loting in op te nemen, dreigt ons land in conflict te komen met zijn internationale verbintenissen.

b) Kunnen de Duitstalige en Brusselse modellen op federaal niveau worden toegepast?

Volgens spreker lijkt de omzetting van het Duitstalige model met een raadgevende Burgerraad naar het federaal niveau de minst problematische weg.

Het beginsel van de gemengde deliberatieve commissies lijkt hem delicates, aangezien dat toestaat dat niet-verkozen burgers stemmen.

Een denkspoor dat spreker interessant lijkt, kan zijn dat men de burgers betreft bij het recht van onderzoek. Dat zou tegemoet komen aan de behoefte aan transparantie en controle die bij onze bevolking bestaat. De Grondwet bepaalt in zijn artikel 56 in een enkele zin dat de Kamer van volksvertegenwoordigers het recht van onderzoek heeft. De rest wordt bij een gewone wet geregeld.

Juridisch kan dat dus een gemakkelijk te volgen weg zijn, temeer omdat het recht van onderzoek niet behandeld wordt in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

**4) Wat zijn de belangrijkste moeilijkheden bij het invoeren van meer participatieve democratie?**

Naast de juridische problemen waar hij in zijn uiteenzetting al op heeft gewezen, denkt spreker aan het risico van voorstellen waarvoor geen mogelijkheid tot oplossing is, zoals de problematiek van de ondergrondse opslag van kernafval. Geen enkele burger kan redelijkerwijze willen dat er dicht bij zijn woonplaats kernafval ondergronds wordt opgeslagen.

Bovendien bestaat het risico dat er onbetaalbare voorstellen worden gedaan. Het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers voorziet in de mogelijkheid om een wetsvoorstel naar het Rekenhof terug te verwijzen om de kosten ervan te ramen. Zo worden populistische voorstellen voorkomen.

Voorts moet worden opgemerkt dat meer participatie ook leidt tot meer vertraging in het besluitvormingsproces, iets waar onze medeburgers vaak over klagen.

Tot slot wordt in het kader van het *criterion of economy* de beschikbaarheid van burgers voor deelname aan dergelijke participatieve processen onderzocht. Men zou zo naïef kunnen zijn om te denken dat elke burger

pour s’y investir. Force est de constater que ce n’est pas nécessairement le cas et que certains citoyens ne sont nullement intéressés par des assemblées citoyennes délibératives. Ceci risque d’engendrer une sélection naturelle où ne resteront que ceux qui s’y intéressent réellement, ébranlant ainsi l’idée de la représentativité parfaite.

#### D. Échange de vues

M. Courard remercie chaleureusement les trois orateurs pour la grande qualité de leurs interventions. Il se dit préoccupé, au-delà du cadre théorique, par la grande influence des réseaux sociaux sur notre démocratie. Ces réseaux sociaux perturbent souvent le débat démocratique qui se doit de rester sain. Nos concitoyens se tournent de plus en plus souvent vers les informations controversées distillées sans filtre sur ces réseaux plutôt que vers celles qui émanent de la presse. Cela aggrave le phénomène du populisme.

Il semblerait qu’en Suisse, où le système des votations existe depuis longtemps, les résultats de celles-ci soient également de plus en plus problématiques. Est-il encore envisageable d’avoir une décision positive et responsable dans un débat sensible – comme les déchets nucléaires ou l’installation de lieux de culte – si seule la population s’exprime? Ne risque-t-on pas de verser immédiatement dans la réserve, la crainte ou le populisme?

Avec une élection, le mandat politique engage à l’inverse la responsabilité politique: un élu doit œuvrer dans l’intérêt général et non pas pour l’addition d’intérêts particuliers.

L’intervenant craint dès lors que si l’on va trop vite et trop loin en termes de démocratie participative, en adoptant notamment ce qui a été décidé par quelques citoyens tirés au sort, cela ne mette en difficulté notre système démocratique et la responsabilité des élus.

Mme Segers demande aux trois intervenants quel rôle le Sénat pourrait jouer, selon eux, pour promouvoir la participation citoyenne. Comment peut-on réformer le Sénat afin d’en améliorer le fonctionnement démocratique et de renforcer la participation citoyenne au sein de celui-ci?

M. Demeuse aimerait connaître l’avis des experts sur les résultats de la Convention citoyenne pour le climat française qui vient de rendre ses conclusions. Dans quelle mesure ce type d’initiatives aurait-il sa place dans notre État fédéral?

geïnteresseerd is in politiek en tijd heeft om zich daarop toe te leggen. Dat is echter niet noodzakelijkerwijs het geval en sommige burgers zijn helemaal niet geïnteresseerd in deliberatieve burgerassemblees. Hierdoor dreigt er een natuurlijke selectie te ontstaan waarbij alleen degenen die echt geïnteresseerd zijn overblijven, wat het idee van perfecte representativiteit ondergraaft.

#### D. Gedachtewisseling

De heer Courard dankt de drie sprekers van harte voor hun uitstekende bijdragen. Hij spreekt zijn bezorgdheid uit, buiten het theoretische kader, over de grote invloed van sociale netwerken op onze democratie. De sociale netwerken verstoren vaak het democratische debat, dat gezond moet blijven. Onze medeburgers wenden zich steeds meer tot controversiële informatie die ongefilterd op deze netwerken wordt verspreid, in plaats van tot informatie die afkomstig is van de pers. Dit verergerd het fenomeen van het populisme.

Het lijkt erop dat in Zwitserland, waar het stelsysteem al lang bestaat, de resultaten van de stemmingen ook steeds problematischer worden. Is het nog wel mogelijk om een positieve en verantwoorde beslissing te nemen in een gevoelig debat als dat over kernafval of de oprichting van gebedshuizen, als alleen de bevolking zich uitsprekt? Dreigt men niet onmiddellijk te vervallen in terughoudendheid, angst of populisme?

Het politieke mandaat daarentegen brengt politieke verantwoordelijkheid met zich mee: een verkozenen moet in het algemeen belang werken en niet voor de optelsom van afzonderlijke belangen.

Spreker vreest daarom dat als we te snel en te ver gaan op het gebied van participatieve democratie, met name door het aannemen van wat door een paar door loting getrokken burgers is besloten, dit ons democratische bestel en de verantwoordelijkheid van de verkozenen in gevaar zou brengen.

Mevrouw Segers vraagt aan de drie sprekers hoe zij de rol van de Senaat zien om de burgerparticipatie te realiseren. Hoe kan de Senaat zodanig worden hervormd dat de democratie beter werkt en er een sterker burgerparticipatie is?

De heer Demeuse zou graag de mening van de deskundigen willen horen over de resultaten van de Franse *Convention citoyenne pour le climat*, die zojuist zijn conclusies heeft bekendgemaakt. In hoeverre kan dit soort initiatieven een plaats hebben in onze Federale Staat?

Il aimerait également connaître la priorité en termes de révision constitutionnelle pour asseoir la participation citoyenne dans notre arsenal législatif.

Revenant enfin sur les limites des assemblées citoyennes évoquées par M. Behrendt, quelles sont-elles précisément? Qu'en est-il si, lors du processus de participation citoyenne, le dernier mot est laissé aux élus? Il lui semble que dans cette hypothèse, le cadre constitutionnel serait pleinement respecté.

En cas de refus des élus de suivre les propositions des citoyens tirés au sort, l'on pourrait envisager l'organisation d'un référendum. Quel est le sentiment des experts à cet égard?

M. Miesen partage l'analyse de Mme Bourgaux selon laquelle il faut ouvrir les portes et les fenêtres des parlements. Elle a également évoqué le référendum comme moyen pour ce faire. Or M. Van Reybrouck, entendu récemment en commission, a déclaré que le référendum est un instrument démocratique primitif qui contient des dangers. Dans notre structure fédérale complexe, et face à la grande bipolarité francophones-néerlandophones, comment pourrait-on concrètement mettre en œuvre un mécanisme de référendum?

M. Schiltz se demande si l'on a déjà, en termes de participation citoyenne, atteint le stade où l'on pourrait uniformiser les choses sur le plan juridique. Ne serait-il pas plus judicieux de poursuivre les projets expérimentaux et de rechercher les instruments les plus performants? Ou faut-il dès à présent encadrer juridiquement ces dispositifs afin de clarifier les choses pour les citoyens?

L'intervenant renvoie ensuite à l'exposé de M. Behrendt et se demande s'il faut effectivement comprendre qu'à l'heure actuelle, l'outil de la pétition est souvent sous-utilisé. Or d'un point de vue constitutionnel, la pétition est l'outil qui offre le plus grand potentiel d'action et ce, sans aucune modification de la Constitution.

Mme Bourgaux revient sur la question des dangers des réseaux sociaux. Elle constate que l'on oppose souvent à la démocratie participative des arguments qui peuvent parfaitement se transposer à la démocratie représentative. Les dangers des réseaux sociaux – qui sont devenus de véritables moyens de propagande – valent aussi pour les élections classiques. À cet égard, le Sénat a un rôle sur mesure puisque, parmi ses compétences, il dispose de celle relative aux lois de financement des partis politiques et du contrôle des dépenses électorales.

Hij zou ook graag willen weten wat de prioriteit is bij de grondwetsherziening om de burgerparticipatie in ons wetgevingsarsenaal in te voeren.

Tot slot, om terug te komen op de grenzen van de door de heer Behrendt genoemde burgerassemblees: welke zijn dat precies? Wat als tijdens het burgerparticipatieproces de verkozenen het laatste woord krijgen? Het lijkt hem dat het grondwettelijk kader in dit geval volledig wordt gerespecteerd.

In het geval dat de verkozenen weigeren de voorstellen van de door loting getrokken burgers te volgen, zou een referendum kunnen worden overwogen. Wat vinden de deskundigen hiervan?

De heer Miesen is het eens met de analyse van mevrouw Bourgaux dat de parlements hun deuren en vensters wagenwijd moeten openzetten. Ze noemde daarbij ook het referendum als middel om dat te doen. De heer Van Reybrouck, die onlangs in de commissie is gehoord, zei echter dat het referendum een primitief democratisch instrument is dat gevaren met zich meebrengt. Hoe zou in onze complexe federale structuur, en gelet op de grote bipolariteit tussen Franstaligen en Nederlandstaligen, een referendummechanisme concreet kunnen worden geïmplementeerd?

De heer Schiltz vraagt zich af of burgerparticipatie reeds het stadium heeft bereikt dat er een juridische uniformiteit kan worden geïnstalleerd. Lijkt het niet verstandiger om momenteel te blijven experimenteren en zoeken naar de mogelijks best werkende instrumenten? Of is er nu reeds nood aan een juridische conversie om de burgers duidelijkheid te verschaffen?

Spreker verwijst vervolgens naar de uiteenzetting van de heer Behrendt en hij vraagt zich af of hij het goed heeft begrepen dat de piste van het verzoekschrift momenteel vaak onderbenut wordt. Toch biedt deze constitutioneel gezien het meeste ruimte om mee aan de slag te gaan zonder grondwetswijziging.

Mevrouw Bourgaux komt terug op de gevaren van sociale netwerken. Ze stelt vast dat er vaak argumenten worden aangevoerd tegen de participatieve democratie die net zo goed gelden voor de representatieve democratie. De gevaren van sociale netwerken – die echte propagandamiddelen zijn geworden – gelden ook voor de traditionele verkiezingen. In dit opzicht speelt de Senaat een belangrijke rol, aangezien hij onder meer bevoegd is voor de wetten op de financiering van de politieke partijen en de controle van de verkiezingsuitgaven.

La loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales avait pour objectif louable de réfléchir au rapport qui existe entre le politique et l'argent. Le Sénat pourrait s'atteler à la révision de cette loi afin de la moderniser et d'y intégrer des dispositions visant à interdire ou limiter les publicités payantes sur les réseaux sociaux.

Cette loi vise notamment à régler les campagnes électorales de manière quantitative et qualitative afin de garantir l'égalité entre les candidats et le libre choix des électeurs. Lors de son adoption, le législateur a fait le choix d'autoriser les campagnes publicitaires alors que d'autres moyens de propagande ont été interdits. L'intervenante estime que le temps est venu de moderniser cette loi et de mieux réglementer les campagnes sur les réseaux sociaux.

Quant à savoir de quelle manière il faudrait légiférer pour intégrer la démocratie participative dans notre système démocratique, Mme Bourgaux observe que c'est par la Constitution qu'il faut l'organiser. On assiste à un foisonnement de techniques participatives en Belgique et plus elles se multiplient, plus elles se complexifient pour le citoyen. Or complexité et citoyenneté ne font pas bon ménage: la multiplication des normes, des dispositifs et des expériences rend la compréhension de notre système démocratique très ardue pour nos citoyens.

Si l'intervenante se dit favorable aux mesures de démocratie participative, elle plaide dans le même temps pour un remaniement de notre Constitution qui doit pouvoir éclairer nos citoyens de manière simple, transparente et limpide.

L'idée est que lorsque nos citoyens ouvrent la Constitution, ils puissent y apprendre facilement leurs droits, malgré la complexité institutionnelle de notre État fédéral. Il faut donc une grille de lecture de notre Constitution qui soit accessible à tous.

Très concrètement, l'intervenante plaide pour qu'au travers d'une révision de l'article 67 de la Constitution, l'on modifie la composition du Sénat en gardant, d'une part, une représentation des entités fédérées et en y intégrant, d'autre part, une représentation citoyenne. Ce nouveau Sénat jouerait un rôle pivot en matière de révision constitutionnelle et de réforme de l'État.

À l'heure actuelle, la manière dont nos réformes de l'État sont négociées, conclues et votées est trop opaque. Il faut ouvrir ce processus aux citoyens et le Sénat pourrait y jouer un rôle crucial puisqu'il dispose de la compétence de révision constitutionnelle et de la compétence de réforme des lois institutionnelles ordinaires et spéciales.

De wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven had het lovenswaardige doel om na te denken over het verband tussen politiek en geld. De Senaat zou kunnen werken aan de herziening van deze wet, teneinde die te moderniseren en er bepalingen in op te nemen om betaalde reclamecampagnes op sociale netwerken te verbieden of te beperken.

Deze wet strekt ertoe de verkiezingscampagnes kwantitatief en kwalitatief te reguleren om de gelijkheid tussen de kandidaten en de vrije keuze van de kiezers te garanderen. Bij de goedkeuring ervan heeft de wetgever ervoor geopteerd om reclamecampagnes toe te staan, terwijl andere vormen van propaganda verboden werden. Volgens spreekster is de tijd rijp om deze wet te moderniseren en de campagnes op sociale netwerken beter te reguleren.

Op de vraag hoe de participatieve democratie wettelijk in ons democratisch systeem moet worden verankerd, antwoordt mevrouw Bourgaux dat dat via de Grondwet moet gebeuren. We zien een overvloed aan participatieve technieken in België en hoe talrijker ze worden, hoe complexer ze zijn voor de burger. Complexiteit en burgerschap gaan niet goed samen: het groeiende aantal normen, bepalingen en ervaringen maakt ons democratisch systeem voor onze burgers weinig bevattelijk.

Hoewel spreekster voorstander is van maatregelen voor een participatieve democratie, roept zij ook op tot een herwerking van onze Grondwet zodat onze burgers deze op een eenvoudige, transparante en duidelijke manier kunnen begrijpen.

De idee is dat wanneer onze burgers de Grondwet erop naslaan, ze gemakkelijk hun rechten leren kennen, ondanks de institutionele complexiteit van onze Federale Staat. Er is dus een leeskader nodig van onze Grondwet dat iedereen kan begrijpen.

Heel concreet pleit spreekster ervoor om via een herziening van artikel 67 van de Grondwet de samenstelling van de Senaat te wijzigen, waarbij een vertegenwoordiging van de deelstaten behouden blijft, maar ook een vertegenwoordiging van de burgers in de Senaat wordt ingevoerd. Deze nieuwe Senaat zou een centrale rol spelen bij de grondwetsherziening en de staatsvorming.

Momenteel is de manier waarop over onze staatsvormingen wordt onderhandeld en ze worden doorgevoerd en goedgekeurd, te ondoorzichtig. Dit proces moet worden opengesteld voor de burgers en de Senaat zou een cruciale rol kunnen spelen in dit proces, aangezien hij de bevoegdheid heeft om de Grondwet te herzien



Dans ce paysage remodelé, le Sénat serait l'interface idéale de par sa composition partiellement citoyenne.

L'intervenante se dit par ailleurs favorable au tirage au sort, en articulation avec des mécanismes de type référendaire. L'organisation d'une consultation populaire ou d'un référendum nécessite un travail préparatoire important sur les questions posées aux citoyens et sur l'information qui leur est donnée. Cette tâche pourrait également revenir au Sénat nouvelle mouture.

En conclusion, l'intervenante se réjouit de constater que les esprits sont mûrs pour faire évoluer notre démocratie vers une ouverture de notre modèle institutionnel belge aux citoyens. Toutefois, autant le tirage au sort convainc de manière consensuelle, autant le référendum et la consultation populaire continuent à crispier.

Elle ne partage pas l'analyse de M. Van Reybrouck selon laquelle le référendum est un instrument démocratique primitif; le libéral Maurice Lemonnier, lors de la réforme constitutionnelle de 1919-1921, évoquait déjà les vertus pédagogiques du référendum et de la consultation populaire qui amenaient les élus à devoir communiquer sur leur travail au Parlement.

Lorsque les élus auront l'obligation de faire approuver leur travail de réforme institutionnelle par un mécanisme référendaire, ils seront obligés de mieux communiquer avec la population. En sens inverse, lors d'un référendum, les électeurs seront aussi obligés de suivre les débats, de s'informer, et de s'intéresser à la politique. Le référendum est, selon l'intervenante, un mécanisme de pédagogie politique nulle part égalé.

Enfin, évoquer systématiquement les problèmes communautaires et linguistiques de notre pays comme argument contre la tenue d'un référendum ou d'une consultation populaire ne lui paraît pas pertinent. Ces arguments pourraient tout autant être invoqués en défaveur de la démocratie représentative classique puisque celle-ci n'a pas tout résolu: la question communautaire n'est en effet toujours pas réglée et l'avenir de la Belgique se pose de manière de plus en plus vivace.

La question de la fracture communautaire existe depuis longtemps en Belgique et rien ne laisse présager qu'elle serait aggravée si l'on appliquait des mécanismes référendaires à notre processus démocratique. La Suisse, État

en om de gewone en bijzondere institutionele wetten te hervormen. In dit hervormde landschap zou de Senaat de ideale schakel zijn omdat hij deels uit burgers zou bestaan.

Spreekster is ook voorstander van loting, in combinatie met referendummechanismen. De organisatie van een volksraadpleging of een referendum vereist veel voorbereidend werk met betrekking tot de vragen die aan de burgers worden gesteld en de informatie die hun wordt verstrekt. Deze taak zou ook kunnen worden toevertrouwd aan de vernieuwde Senaat.

Tot slot stelt spreekster verheugd vast dat de geesten rijp zijn om onze democratie te laten evolueren naar een openstelling van ons Belgisch institutioneel model voor de burgers. Maar terwijl loting meer op consensus kan rekenen, blijven het referendum en de volksraadpleging voor spanningen zorgen.

Spreekster is het niet eens met de analyse van de heer Van Reybrouck dat het referendum een primitief democratisch instrument is; de liberaal Maurice Lemonnier heeft bij de grondwets hervorming van 1919-1921 al gewezen op de pedagogische kracht van het referendum en de volksraadpleging, die volksvertegenwoordigers ertoe aanzet om over hun werk in het Parlement te communiceren.

Wanneer verkozenen hun werkzaamheden van institutionele hervorming moeten laten goedkeuren door een referendummechanisme, zullen zij verplicht worden om beter met de bevolking te communiceren. Omgekeerd zullen de kiezers bij een referendum ook de debatten moeten volgen, zich moeten informeren en belangstelling moeten opbrengen voor politiek. Het referendum is volgens spreekster een ongeëvenaard mechanisme van politieke pedagogie.

Tot slot lijkt het spreekster niet relevant om systematisch de communautaire en taalproblemen van ons land aan te grijpen als argument om een referendum of volksraadpleging tegen te houden. Die argumenten kunnen ook worden aangevoerd ten nadele van de traditionele representatieve democratie, aangezien deze laatste niet alles heeft opgelost: de communautaire kwestie is immers nog steeds niet geregeld en de toekomst van België wordt steeds meer ter discussie gesteld.

De kwestie van de communautaire breuklijn bestaat al lang in België en er is geen reden om aan te nemen dat die kwestie zou verergeren als de mechanismen van het referendum zouden worden toegepast op ons

fédéral qui a instauré la votation depuis des années, n'a rencontré aucun problème majeur à cet égard.

Créer un Sénat partiellement citoyen, et ce de façon permanente, instituerait un processus de démocratie directe qui répondrait aux exigences de durabilité soulevées par les autres experts.

Dans la proposition de l'intervenante, le Sénat serait également l'autorité référente pour organiser les mécanismes référendaires en aval des révisions de la Constitution ou des réformes de l'État. La Suisse doit être une source d'inspiration à cet égard puisque sa Constitution organise le référendum d'approbation qui doit être approuvé sous une double majorité, à savoir la majorité individuelle des citoyens et la majorité des cantons.

Il est dès lors parfaitement envisageable, dans le cadre d'une nouvelle procédure citoyenne de révision constitutionnelle ou de réforme de l'État, d'instaurer, en amont, un processus d'élaboration de réforme citoyenne via un tirage au sort et, en aval, un référendum d'approbation par la population.

Quant à la Convention citoyenne pour le climat, initiée en France, elle constitue une belle avancée en termes de démocratie participative. La transposer dans l'architecture fédérale de la Belgique ne sera néanmoins pas facile. En effet, le climat a été sur le devant de la scène belge pendant plusieurs mois mais la complexité de notre État fédéral a empêché toute avancée en la matière.

De nombreux spécialistes et académiciens ont fait des propositions pour améliorer la coordination de la politique climatique sur notre territoire mais il a été impossible d'atteindre une majorité pour modifier la loi spéciale ou la Constitution afin d'instaurer ce mécanisme de coordination climatique.

En Belgique, il est impératif de se poser la question fondamentale suivante: comment allier une démocratisation plus profonde du système et notre fédéralisme belge complexe? Notre pensée doit être à la fois citoyenne et fédéraliste.

Le Sénat nouvelle mouture citoyenne, s'il devait se confirmer, pourrait réfléchir à des conventions citoyennes sur le climat puisqu'il serait représentatif des entités fédérées et de la participation citoyenne.

M. Van Crombrugge indique que le concept de la participation citoyenne fondée sur le tirage au sort repose

democratisch proces. Zwitserland, een Federale Staat die al jaren referenda houdt, heeft in dat opzicht geen grote problemen ondervonden.

De oprichting van een Senaat die deels uit burgers en op een permanente basis bestaat, zou een proces van directe democratie op gang brengen, dat beantwoordt aan de eisen van duurzaamheid die door overige deskundigen worden gesteld.

In het voorstel van spreker zou de Senaat ook de referentieautoriteit zijn om de referendummechanismen te organiseren na de grondwetsherzieningen of de staatshervormingen. Zwitserland zou in dit opzicht een bron van inspiratie moeten zijn, aangezien zijn Grondwet voorziet in een goedkeuringsreferendum dat met een dubbele meerderheid werkt, namelijk de individuele meerderheid van de burgers en de meerderheid van de kantons.

Het is dus perfect mogelijk om in het kader van een nieuwe burgerprocedure van grondwetsherziening of staatshervorming, vooraf een procedure in te voeren voor een hervorming door burgers door middel van loting en achteraf via een goedkeuringsreferendum door de bevolking.

De in Frankrijk opgestarte *Convention citoyenne pour le climat* (burgerklimaatverdrag) is een grote stap voorwaarts op het vlak van participatieve democratie. De omzetting ervan in de federale architectuur van België zou echter niet gemakkelijk zijn. Het klimaat is immers al enkele maanden aan de orde van de dag in België, maar de complexiteit van onze Federale Staat stond elke vooruitgang ter zake in de weg.

Heel wat specialisten en academici hebben voorstellen gedaan om de coördinatie van het klimaatbeleid op ons grondgebied te verbeteren, maar het is niet gelukt om een meerderheid te vinden voor een wijziging van de bijzondere wet of de Grondwet om dit coördinatiemechanisme voor het klimaat in te stellen.

In België moet de volgende fundamentele vraag worden gesteld: hoe kunnen we een diepgaandere democratisering van het systeem combineren met ons complexe Belgische federalisme? We moeten niet alleen vanuit een burgeroptiek denken maar ook vanuit een federale optiek.

Als er een nieuwe burgersenaat tot stand komt, kan die zich bezighouden met burgerconventies over het klimaat, omdat hij representatief zou zijn voor de deelstaten en de burgerparticipatie.

De heer Van Crombrugge stelt dat de idee van burgerparticipatie gebaseerd op loting de achterliggende idee

sur l'idée qu'en donnant aux citoyens davantage de temps pour analyser eux-mêmes directement les informations en dehors de l'influence des médias sociaux, ils pourront réfléchir de manière plus approfondie sur le sujet. À cet égard, on pourrait dire que l'émergence des médias sociaux et les problèmes qui en découlent peuvent expliquer en partie le succès grandissant de la démocratie délibérative.

Comme la professeure Bourgaux l'a déjà dit précédemment, les référendums ne sont pas nécessairement plus vulnérables face à l'influence des médias sociaux que les formes de démocratie représentative. La question des médias sociaux et de leur influence doit être débattue, mais elle doit être appréhendée de manière très large car elle a trait à la démocratie dans son ensemble.

Toujours en ce qui concerne le référendum, l'intervenant indique qu'il faut considérer celui-ci comme un élément de la démocratie représentative. Le référendum doit être soumis lui aussi au principe des «freins et contre-poids» en vigueur dans notre système. La tâche n'est pas insurmontable, et cela permettra de faire face aux multiples dangers potentiels du référendum. L'expérience suisse démontre le bien-fondé de cette optique.

En ce qui concerne les possibilités envisageables pour le Sénat, l'intervenant insiste sur la nécessité d'avoir bien conscience des forces mais aussi des faiblesses d'une assemblée tirée au sort. Il déclare n'être personnellement pas partisan d'une assemblée sénatoriale qui serait constituée par tirage au sort et investie d'un mandat très long. En effet, si les citoyens tirés au sort sont statistiquement représentatifs, ils ne le sont jamais pour tous les sujets à la fois. L'intervenant est plutôt favorable à un système similaire à celui mis en place en Communauté germanophone. L'ordre du jour pourrait être déterminé par les sénateurs et la sélection des citoyens serait effectuée en fonction du thème.

L'intervenant déclare par ailleurs être opposé à l'octroi d'un pouvoir décisionnel aux assemblées tirées au sort. Les citoyens peuvent effectivement apporter une contribution au débat politique grâce à leur bagage de connaissances et d'expériences, mais même de telles assemblées restent toujours constituées d'une majorité et d'une minorité. La minorité parvient en définitive à une conclusion différente au terme d'un même processus politique. Par ailleurs, les citoyens qui ne participent pas au processus n'ont aucun moyen de remettre en cause le résultat. Il est donc préférable d'attribuer un rôle consultatif à de

draagt dat indien burgers meer tijd wordt gegeven om hen rechtstreeks informatie te laten verwerken, zonder de ruis van de sociale media, zij dan diepgaander kunnen reflecteren over het onderwerp. Men zou daarbij kunnen zeggen dat de opgang van de sociale media en de problemen die daarmee samengaan, mee kunnen verklaren waarom de deliberatieve democratie zo populair wordt.

Zoals professor Bourgaux reeds heeft aangehaald zijn referendums niet *per se* kwetsbaarder dan de vormen van representatieve democratie voor de beïnvloeding van sociale media. Sociale media en hun beïnvloeding vragen om een debat maar eigenlijk moet dat zeer breed worden beschouwd aangezien het een algemene kwestie is voor de democratie als geheel.

Nog in verband met het referendum geeft de spreker aan dat het heel belangrijk is om het referendum te zien als een onderdeel van de representatieve democratie. De «*checks en balances*» die in het systeem zijn ingebouwd moeten ook toegepast worden op het referendum. Het is geen onmogelijke opgave en heel veel van de potentiële gevaren van het referendum zullen daardoor worden opgevangen. Net de Zwitserse ervaring ondersteunt deze gedachtegang.

Wat de mogelijkheden voor de Senaat betreft, geeft de spreker aan dat men zich goed bewust moet zijn van enerzijds de sterktes maar anderzijds ook de zwaktes van een gelote assemblee. Spreker verduidelijkt zelf geen voorstander te zijn van een gelote Senaat die een heel lang mandaat zou hebben. Immers, gelote burgers zijn statistisch representatief maar nooit voor alle onderwerpen tegelijkertijd. Eerder is hij voorstander van een systeem zoals in de Duitstalige Gemeenschap. De agenda zou kunnen bepaald worden door de senatoren en de selectie van de burgers zou daarbij gebeuren naargelang het thema.

Spreker stelt nog dat hij een tegenstander is van het toekennen van beslissingsmacht aan gelote assemblees. Burgers kunnen inderdaad via de opgedane kennis een bijdrage leveren tot het politieke debat maar zelfs in dergelijke assemblees is er nog steeds een meerderheid en een minderheid. Daarbij is de minderheid door net hetzelfde politieke proces gegaan waarbij ze toch tot een andere conclusie kwam. Bovendien kunnen de burgers die niet aan het proces deelnemen op geen enkele manier de uitkomst ervan in vraag stellen. Deze assemblees worden dus best een adviserende rol toegekend. Ook al

telles assemblées, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de responsabilité politique assumée par les citoyens qui font partie de ces assemblées.

Quant à savoir s'il ne serait pas préférable de réaliser d'abord un test avant de légiférer et d'instaurer un cadre légal, M. Van Crombrugge souligne que les deux pistes ne s'excluent pas nécessairement. Néanmoins, plus le rôle donné aux nouvelles formes de participation est grand, plus il est important qu'il soit balisé correctement. Un cadre a par exemple aussi été défini en Communauté germanophone. Des expériences sont certainement envisageables, mais elles ont leurs limites. Elles peuvent très facilement être instrumentalisées. Le but ne saurait être que ce processus soit utilisé pour les décisions qui seraient trop difficiles ou politiquement trop sensibles pour les mandataires politiques. Les éventuelles expériences qui seraient menées ne pourraient procéder d'une telle motivation.

M. Behrendt souligne que les intervenants précédents ont déjà apporté la réponse aux questions de M. Courard concernant les médias sociaux et le phénomène NIMBY («not in my back yard», «pas dans mon jardin»). Il se réfère également à la déplorable majorité obtenue dans le référendum suisse sur l'opportunité d'instaurer une interdiction de construire des minarets. En effet, aucune autre religion en Suisse n'est soumise à pareille interdiction de construction. La compatibilité d'une telle interdiction avec la Convention européenne des droits de l'homme se pose en l'occurrence.

En ce qui concerne les compétences envisageables d'un Sénat composé de citoyens, l'intervenant met en exergue la nécessité de réviser l'article 77 de la Constitution.

Si les citoyens au Sénat n'avaient de prérogatives que sur les sujets prévus à l'article 77 de la Constitution, l'exercice de démocratie participative deviendrait rapidement frustrant pour eux.

Il serait opportun que les sujets susceptibles d'être abordés soient définis dans le futur article 77 de la manière la plus large possible.

La composition concrète d'une assemblée de citoyens constituée dans le giron du Sénat qui poserait le moins de problèmes possible serait une composition inspirée du modèle germanophone. Il s'agirait donc d'une assemblée dotée d'une compétence exclusivement consultative, qui n'aurait par conséquent aucun pouvoir décisionnel, et qui serait exclusivement constituée par tirage au sort. Le hasard jouerait son rôle sans qu'aucune segmentation

omdat de burgers die deel uitmaken van deze assemblees, geen politieke verantwoordelijkheid hebben.

In verband met de vraag of er niet beter eerst geëxperimenteerd wordt waarna er pas wordt gelegaliseerd en omkaderd, geeft de heer Van Crombrugge aan dat beide gedachtegangen elkaar niet noodzakelijk uitsluiten. Hoe groter echter de rol die wordt toegekend aan deze nieuwe vormen van participatie, hoe belangrijker de rol van een juiste omkadering wordt. Ook in de Duitstalige Gemeenschap bijvoorbeeld werd er een kader bepaald. Experimenten zijn zeker mogelijk maar ze kennen hun limieten. Zij worden daarbij heel gemakkelijk op een instrumentele manier ingezet. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat deze werkwijze de beslissingen die voor de politici te moeilijk of te politiek gevoelig zijn overneemt. Deze achterliggende idee is niet het doel van de experimenten.

De heer Behrendt geeft aan dat de vragen van de heer Courard betreffende de sociale media en het fenomeen van de «*Not in my back yard (Nimby)*» reeds door de andere sprekers werden beantwoord. Hij verwijst tevens naar de betreuzwaardige meerderheid die werd behaald in het Zwitserse referendum over de wenselijkheid van de invoering van een verbod op de bouw van minaretten. Immers, geen enkele andere godsdienst in Zwitserland is onderhevig aan een soortgelijk bouwverbod. De vraag of een dergelijk verbod compatibel is met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens moet hier inderdaad worden gesteld.

In verband met de mogelijke bevoegdheden van een door burgers samengestelde Senaat geeft de spreker aan dat het noodzakelijk is dat artikel 77 van de Grondwet wordt herzien.

Als de burgers in de Senaat geen andere prerogatieven krijgen dan die welke in artikel 77 van de Grondwet zijn vastgesteld, dan zou de uitoefening van de participatieve democratie voor hen snel een bron van frustratie worden.

Graag worden de mogelijke onderwerpen in het toekomstige artikel 77 zo ruim mogelijk bepaald.

De eigenlijke samenstelling die een burgerassemblee binnen de Senaat zou kunnen aannemen en die daarbij het minste problemen zou geven, is een samenstelling naar het Duitstalige voorbeeld. Het voorstel is dus een assemblee met enkel een adviserende bevoegdheid, dus geen eigen beslissingsbevoegdheden, en waarvan de samenstelling enkel en alleen door het lot wordt bepaald. Er wordt dus ook niet aan een segmentering



de la population n'ait à être effectuée au préalable. À ce sujet, l'intervenant souligne qu'une segmentation de la population en fonction de l'âge, de la profession, du genre, etc., ne tient pas compte du fait que les gens éprouvent de l'empathie. Or la capacité de se mettre dans la situation d'autrui est très importante et souvent mise en œuvre lors de la prise de décisions. Aucun enfant de cinq ans ne prend ses décisions seul. Il n'est pas nécessaire d'avoir quatre-vingt-quatre ans pour pouvoir se projeter dans sa vie. Un tel organe consultatif ne poserait aucun problème constitutionnel, car il aurait seulement pour vocation de rendre des avis.

Le Sénat élu pourrait dans un second temps prendre les décisions qui s'imposent. Ce mode de fonctionnement fait aussi en sorte qu'il n'y a aucun problème non plus vis-à-vis de l'article 3 du Premier Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit que les assemblées parlementaires sont élues au scrutin secret. Peut-on dans une certaine mesure déroger à cette règle?

Si toutefois un genre de comité citoyen devait être constitué au sein du Sénat, les membres devraient disposer d'informations suffisantes. En effet, contrairement aux parlementaires, ces citoyens ne pourraient pas avoir recours au service d'études du parti. Il serait alors souhaitable que le Sénat prenne des dispositions à cet égard, car il ne serait pas judicieux, selon l'intervenant, que les citoyens fassent appel au service d'études du parti de leur choix.

En ce qui concerne la question de M. Miesen concernant le référendum, l'intervenant souligne que les questions posées par voie de référendum doivent être complexes et qu'il est potentiellement dangereux de poser certaines questions dans notre pays. Voici quelques exemples: Souhaitons-nous des communes à facilités en Belgique? Que devons-nous faire des déchets nucléaires? Souhaitons-nous suivre l'heure d'hiver ou l'heure d'été? Cette dernière question peut sembler simple de prime abord, mais elle risque de prendre un caractère communautaire si, par exemple, la France opte pour l'heure d'hiver et les Pays-Bas pour l'heure d'été. Si toutefois la décision d'organiser des référendums est prise, il devra être possible d'en organiser un grand nombre, à condition qu'ils respectent les droits de l'homme et autres droits fondamentaux.

M. Behrendt indique enfin que le droit de pétition et le droit d'enquête sont les domaines dans lesquels des améliorations peuvent le plus facilement être mises en œuvre étant donné qu'ils ne sont mentionnés que très laconiquement dans la Constitution et qu'ils peuvent pour le reste être réglés d'une manière plus passive au

van de bevolking gedaan voor men het lot zijn werk laat doen. Wat dat laatste betreft, geeft de spreker aan dat een segmentering van de bevolking in functie van leeftijd, beroep, geslacht, enz., voorbij gaat aan het gegeven dat mensen empathie hebben. Net het zich kunnen inleven in de situatie van anderen is heel belangrijk en gebeurt vaak bij beslissingen. Geen enkele vijfjarige treft immers zelf zijn beslissingen. Men hoeft geen vierentachtig jaar te zijn om zich te kunnen inleven in zijn leven. Een dergelijk adviserend orgaan geeft geen constitutionele problemen want het geeft enkel advies.

In tweede instantie zou de verkozen Senaat dan de beslissingen kunnen nemen. Op die manier zijn er ook geen problemen met artikel 3 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat bepaalt dat parlementaire assemblees via een geheime stemming worden verkozen. Kan daarbij in geringe mate worden afgeweken?

Als er echter in de Senaat een soort burgercommissie zou worden gevormd dan moeten de leden over voldoende informatie kunnen beschikken. Immers, deze burgers kunnen, in tegenstelling tot de parlementairen, geen beroep doen op de studiedienst van de partij. Best zou de Senaat zich hiervoor dan organiseren want burgers die een beroep doen op de studiedienst van de partij van hun keuze, lijkt de spreker geen goed idee.

Wat de vraag over het referendum van de heer Niesen betreft, geeft de spreker aan dat de vragen die via een referendum worden gesteld, moeilijk moeten zijn en dat het potentieel gevaarlijk is om bepaalde vragen in dit land te stellen. Enkele voorbeelden: Wensen wij in België facilitéitengemeenten? Wat moet er gebeuren met het nucleaire afval? Willen we een winter- of een zomertijd? Deze laatste vraag lijkt op het eerste gezicht simpel maar kan potentieel communautair zijn indien bijvoorbeeld Frankrijk voor het winteruur opteert en Nederland voor het zomertijd. Als echter de beslissing tot het organiseren van referendums wordt genomen, moeten er vele referendums mogelijk zijn op voorwaarde dat ze stroken met de mensenrechten en andere basisrechten.

Tot slot geeft de heer Behrendt aan dat het petitieright en het onderzoeksrecht de gemakkelijkste domeinen zijn waar er vooruitgang kan worden geboekt aangezien zij slechts zeer beperkt worden vermeld in de Grondwet en zij voor de rest op een meer passieve manier in de Kamer van volksvertegenwoordigers kunnen worden geregeld.

sein de la Chambre des représentants. L'intervenant fait remarquer qu'en cette matière également, les compétences du Sénat ont été substantiellement réduites.

\*  
\* \*

## VII. AUDITION DU 6 JUILLET 2020

### A. Audition de MM. Roland Moreau et Michel Cordier, représentants du Forum pour la transition.

#### 1) Introduction

M. Cordier renvoie dans un premier temps au site internet <https://forumpourlatransition.be>, qui a été communiqué préalablement aux membres de la commission.

Ce site comporte de nombreux dossiers qui résument un travail important, réalisé avec l'aide de quelques membres du corps académique et de nombreux acteurs de la vie économique, associative et politique.

Le Forum pour la transition ne consiste pas en un projet figé, mais bien en un ensemble de propositions suffisamment étayées pour lancer le débat sur la démocratie participative.

En introduction aux questions que la commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté a adressées aux représentants du Forum pour la transition, l'intervenant aborde rapidement le contexte dans lequel le projet du Forum pour la transition s'inscrit.

#### 2) Le contexte

La crise environnementale n'est plus à démontrer et les scientifiques nous alertent depuis plus de quarante ans sur certains de ses aspects.

Il s'agit notamment de la perte de la biodiversité, de la dégradation des services écosystémiques offerts gratuitement par la nature, de la pollution des mers, des sols et de l'air, du partage des ressources naturelles limitées, et bien sûr, comme le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) le souligne depuis trente ans, des dérèglements climatiques.

Notre environnement et notre santé, qui constituent notre patrimoine naturel, sont en jeu alors qu'ils sont essentiels à la production économique et à toute existence, entre autres humaine.

Spreker merkt op dat ook hier de bevoegdheden van de Senaat zeer sterk werden ingeperkt.

\*  
\* \*

## VII. HOORZITTING VAN 6 JULI 2020

### A. Hoorzitting met de heren Roland Moreau en Michel Cordier, vertegenwoordigers van het Transitieforum

#### 1) Inleiding

De heer Cordier verwijst eerst en vooral naar de website <https://forumpourlatransition.be>, waarvan het adres vooraf aan de commissieleden werd meegedeeld.

Op die site staan heel wat dossiers die de samenvatting zijn van het veelomvattende werk dat werd verricht met de hulp van enkele leden van het academisch korps en talrijke actoren uit het economische, politieke en verenigingsleven.

Het Transitieforum heeft geen welomlijnd project, maar biedt een aantal voldoende onderbouwde voorstellen om het debat over de participatieve democratie op te starten.

Als inleiding bij de vragen die de commissie voor de Democratische Vernieuwing en Burgerschap aan de vertegenwoordigers van het Transitieforum heeft gesteld, schetst spreker snel de context van het project van het Transitieforum.

#### 2) Context

Er hoeft niet meer bewezen te worden dat er een milieucrisis is; de wetenschappers alarmeren ons al langer dan veertig jaar over een aantal van haar aspecten.

Het gaat dan om het verlies aan biodiversiteit, de aantasting van de diensten van de ecosystemen die de natuur kosteloos biedt, de vervuiling van de zeeën, de bodems en de lucht, de verdeling van de beperkte natuurlijke hulpbronnen en uiteraard, zoals het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) al dertig jaar onderstreept, om de klimaatontregeling.

Ons milieu en onze gezondheid – ons natuurlijk erfgoed dus –, staan op het spel, terwijl ze essentieel zijn voor de economisch productie en voor elk bestaan, onder andere dat van de mens.

Tout au long de l'année 2019, les jeunes n'ont cessé de le rappeler en hurlant: «S'il vous plaît, écoutez les scientifiques!»

M. Marius Gilbert l'a rappelé: «L'impact sanitaire du changement climatique est bien plus important que celui du coronavirus. Si on comptait les morts liés au réchauffement climatique comme on est en train de le faire pour le COVID-19, on se rendrait compte qu'il est plus meurtrier.»

En effet, selon une étude de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), la seule pollution de l'air provoque le décès prématuré de 456 000 personnes par an dans l'Union européenne, dont plus de 9 000 personnes par an en Belgique (année 2016).

L'humanité a-t-elle dès lors le choix? C'est la question qui se pose à tous.

Si la réponse est affirmative, s'ensuit la question de savoir ce que les sénateurs sont prêts à faire ou plutôt ce que nous sommes prêts à faire ensemble.

Un deuxième élément de contexte important est celui de la démocratie en crise. Dès 2013, cette problématique fit l'objet d'un colloque «La démocratie, enrayée?», organisé par l'Académie royale de Belgique.

Il s'agit d'examiner si nos institutions sont suffisamment adaptées pour gérer les défis évoqués précédemment et qui s'inscrivent dans le long terme.

Un troisième élément est celui de la remise en cause du Sénat et du principe du bicaméralisme, imaginé il y a plusieurs siècles. On peut certes le voir comme un problème mais aussi comme une opportunité.

Face aux remises en question environnementales et démocratiques, les réactions de nos concitoyens sont multiples et variées: indifférence, résistances, peurs légitimes, besoin de sécurité ou encore déni.

Tout cela pousse à l'inertie et à maintenir le «*business as usual*», ce qui transgresse les limites de la planète et nous conduit vers la catastrophe.

Dans le même temps, on observe que d'autres réactions s'élèvent au sein de la société, allant de l'incompréhension et du sentiment d'urgence à la colère ou encore à un optimisme relatif.

Het hele jaar 2019 lang hebben de jongeren onophoudelijk geschreeuwd: «Luister alstublieft naar de wetenschappers!»

De heer Marius Gilbert heeft het nog eens gezegd: «*L'impact sanitaire du changement climatique est bien plus important que celui du coronavirus. Si on comptait les morts liés au réchauffement climatique comme on est en train de le faire pour le COVID-19, on se rendrait compte qu'il est plus meurtrier.*»

Volgens een onderzoek van het Europees Milieuagentschap (EEA) veroorzaakt luchtvervuiling alleen al het voortijdige overlijden van 456 000 mensen per jaar in de Europese Unie, waaronder meer dan 9 000 mensen per jaar in België (gegevens voor 2016).

Heeft de mensheid een andere keuze? Die vraag moet iedereen beantwoorden.

Indien het antwoord ja is, volgt daaruit de vraag wat de senatoren bereid zijn te doen, of veeleer wat wij bereid zijn samen te doen.

Een tweede belangrijk contextueel gegeven is dat de democratie in crisis verkeert. Reeds in 2013 werd die problematiek besproken op het colloquium «*La démocratie, enrayée?*», dat door de *Académie royale de Belgique* georganiseerd werd.

We moeten onderzoeken of onze instellingen voldoende aangepast zijn om de eerder aangehaalde uitdagingen, die voor de lange termijn gelden, aan te pakken.

Een derde gegeven is dat men de Senaat en het principe van het tweekamerstelsel, dat verscheidene eeuwen geleden bedacht werd, op losse schroeven zet. Men kan dat zeker als een probleem zien, maar ook als een opportuniteit.

Onze medeburgers hebben vele en gevarieerde reacties op de milieu- en democratische problemen: onverschilligheid, verzet, gewettigde angst, behoefte aan veiligheid of nog ontkenning.

Dat alles zet aan tot inertie en tot het in stand houden van «*business as usual*», wat de limieten van de planeet overschrijdt en ons naar de catastrofe leidt.

Tegelijk ziet men dat er in de samenleving andere reacties ontstaan, van onbegrip en een urgentiegevoel tot woede of tot een relatief optimisme.

Il convient dès lors de se demander comment gérer ces phénomènes collectivement, tout en gardant à l'esprit qu'il ne sert à rien d'avoir raison tout seul.

Un quatrième élément important est relatif au rapport fédéral du Bureau du Plan, établi tous les deux ou trois ans et dont les conclusions, malheureusement, ne varient guère pour l'essentiel.

Ainsi, le Rapport fédéral sur le développement durable de 2019 stipule que: «Face aux défis mondiaux tels que la pauvreté, les inégalités, les changements climatiques et l'appauvrissement de la diversité biologique, tous les pays ont adopté les Objectifs de développement durable (...). Le Rapport fédéral sur le développement durable 2019 constate qu'en Belgique, la prolongation des tendances actuelles ne permet pas d'atteindre l'ensemble de ces objectifs.»

Face à ce constat, le Bureau du Plan évoque, parmi ses recommandations, la nécessité de prendre en compte les objectifs de développement durable dans les débats parlementaires et de relancer la coopération interfédérale sur le développement durable.

Un cinquième élément de contexte découle du règlement 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil des ministres du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat.

Son article 11 impose à chaque État membre de mettre en place «un dialogue multiniveaux sur le climat et l'énergie (...), dans le cadre duquel les autorités locales, les organisations de la société civile, le monde des entreprises, les investisseurs et les autres parties prenantes concernées ainsi que le grand public peuvent s'investir activement et discuter des différents scénarios envisagés pour les politiques en matière d'énergie et de climat, y compris sur le long terme, et examiner les progrès, à moins qu'il ne dispose déjà d'une structure ayant la même finalité. (...)»

À ce jour, force est de constater que la Belgique ne dispose toujours pas d'une telle structure.

Un sixième et dernier élément concerne l'engagement pris par onze partis politiques, le 16 mai 2019 lors de la cérémonie de clôture de l'action «*Sign for my future*», d'«élaborer et mettre en œuvre les mesures des plans climat en collaboration avec les citoyens, la société civile, les entreprises et les universités (...) selon une approche *bottom-up*».

Het is dan ook raadzaam dat wij ons afvragen hoe we die verschijnselen collectief gaan aanpakken, en ons daarbij voor ogen houden dat het nutteloos is helemaal alleen gelijk te hebben.

Een vierde belangrijke gegeven heeft te maken met het federale rapport van het Planbureau, dat om de twee tot drie jaar wordt opgesteld en waarvan de conclusies helaas niet essentieel veranderen.

In het Federale rapport inzake duurzame ontwikkeling van 2019 staat bijvoorbeeld: «Om het hoofd te bieden aan mondiale uitdagingen zoals armoede, ongelijkheid, klimaatverandering en achteruitgang van biologische diversiteit hebben alle landen de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (*Sustainable Development Goals* of *SDG's*) aangenomen. Dit rapport stelt vast dat België de *SDG's* niet zal kunnen bereiken met een voortzetting van de huidige trends.»

Gelet op die vaststelling, vermeldt het Planbureau in zijn aanbevelingen onder andere de noodzaak om de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen mee te nemen in de parlementaire debatten en de interfederale samenwerking op het gebied van duurzame ontwikkeling nieuw leven in te blazen.

Een vijfde contextueel gegeven vloeit voort uit verordening 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van ministers van 11 december 2018 inzake de *governance* van de energie-unie en van de klimaatactie.

Artikel 11 daarvan verplicht elke lidstaat tot het opzetten van «een klimaat- en energiedialogoog op verschillende niveaus [...], waarin lokale overheden, maatschappelijke organisaties, de bedrijfswereld, investeerders en andere betrokken partijen en het brede publiek actief kunnen participeren en de verschillende mogelijke scenario's, ook op lange termijn, voor het energie- en klimaatbeleid kunnen bespreken, en de vooruitgang kunnen beoordelen, tenzij de lidstaat al een structuur heeft ingevoerd die datzelfde doel heeft. (...)».

Vandaag moeten we vaststellen dat België dergelijke structuur nog steeds niet heeft.

Een zesde en laatste gegeven is het engagement dat elf politieke partijen op 16 mei 2019 zijn aangegaan, bij de slotceremonie van de actie «*Sign for my future*», namelijk de maatregelen van de klimaatplannen uit te werken en ten uitvoer te leggen in samenwerking met de burgers, het maatschappelijk middenveld, de ondernemingen en de universiteiten in een *bottom-up* benadering.



### 3) Les options pour une démocratie participative au niveau fédéral: rôle du Sénat

Lors du colloque «La démocratie, enrayée?» organisé en 2013, l'Académie royale de Belgique observait déjà une contradiction frontale entre le principe du gouvernement représentatif et l'impératif de protection de notre patrimoine naturel.

Cet impératif de protection exigerait de renoncer en partie à ce pour quoi le gouvernement représentatif a été bâti, à savoir la maximisation de nos intérêts conçus comme l'accroissement constant de nos richesses matérielles dans un monde fini.

Au cours de ce colloque, Dominique Bourg, philosophe franco-suisse et professeur honoraire à l'université de Lausanne, proposait de moderniser notre système démocratique en créant de nouveaux dispositifs institutionnels.

Devant ces enjeux, le Forum pour la transition plaide pour la création d'une assemblée citoyenne interfédérale, baptisée Forum pour la transition, ayant pour objectif principal de pérenniser notre patrimoine naturel (environnement et santé) à court, moyen et long terme, dans le respect du droit des générations présentes et futures à la vie, à la santé et à une équitable prospérité.

Les missions de cette assemblée seraient les suivantes:

— accélérer la transition vers un mode de vie équitable par rapport aux générations futures et aux pays du Sud et soutenable par rapport aux ressources disponibles;

— participer à la mise en œuvre de l'article 7bis de la Constitution qui stipule que: «Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les Communautés et les Régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations», ainsi que de l'article 23 consacrant «le droit à (...) la protection de la santé et (...) d'un environnement sain»;

— veiller à la protection de notre patrimoine naturel essentiel à toute existence humaine, dans le respect de la Déclaration de Rio de 1992.

L'ambition du Forum pour la transition serait de revitaliser notre démocratie grâce à un dialogue multiveaux permettant à un ensemble diversifié de citoyens de se rencontrer, de s'écouter, d'échanger, de mieux se

### 3) Opties voor een participatieve democratie op federaal niveau: rol van de Senaat

Op het in 2013 georganiseerde colloquium «La démocratie, enrayée?» zag de Académie royale de Belgique al een fundamentele tegenstelling tussen het principe van het representatieve bestuur en de eis om ons natuurlijk erfgoed te beschermen.

Die eis tot bescherming vergt dat men gedeeltelijk afziet van de reden waarom het representatieve bestuur tot stand kwam, namelijk de maximalisering van onze belangen, opgevat als de constante toename van onze materiële rijkdom in een eindige wereld.

Op dat colloquium stelde Dominique Bourg, een Franstalig Zwitsers filosoof en erehoogleraar aan de universiteit van Lausanne voor om ons democratisch systeem te moderniseren door nieuwe institutionele instrumenten tot stand te brengen.

Gelet op die uitdagingen, pleit het Transitieforum voor het oprichten van een interfederale burgerassemblee, die Transitieforum wordt genoemd, met als hoofddoelstelling het voortbestaan van ons natuurlijk erfgoed (milieu en gezondheid) op korte, middellange en lange termijn, met eerbiediging van het recht van de huidige en toekomstige generaties op leven, gezondheid en billijke welvaart.

Die assemblee kan de volgende opdrachten krijgen:

— de transitie versnellen naar een levensstijl die billijk is ten opzichte van de toekomstige generaties en de landen van het Zuiden en die duurzaam is ten opzichte van de beschikbare hulpbronnen;

— meewerken aan de tenuitvoerlegging van artikel 7bis van de Grondwet, dat het volgende bepaalt: «Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.», alsook van artikel 23 dat «het recht op (...) bescherming van de gezondheid en (...) van een gezond leefmilieu» bekrachtigt;

— erop toezien dat ons natuurlijk erfgoed, dat essentieel is voor elk menselijk bestaan, wordt beschermd, met inachtneming van de Verklaring van Rio van 1992.

Het is de ambitie van het Transitieforum onze democratie nieuw leven in te blazen door middel van een dialoog op verschillende niveaus, waardoor een gediversifieerde groep burgers kan samenkomen, naar elkaar kan

comprendre et ainsi d'apprendre à gérer ensemble la complexité.

Cette assemblée se composerait comme suit:

- un panel citoyen d'hommes et de femmes issus du «grand public». Ces citoyens, tirés au sort, bénéficieraient d'une période sabbatique consacrée à une sorte de service civil, volontaire et rémunéré;
- des membres issus du corps académique (offrant une nécessaire multidisciplinarité);
- des représentants du monde des entreprises (marchandes et non marchandes, y compris le secteur agricole);
- des syndicats (secteurs public et privé);
- et, enfin, d'autres encore engagés dans des mouvements associatifs (défenseurs de l'environnement et de la prévention-santé).

Cette assemblée serait en outre indépendante des pouvoirs exécutifs et des directions des partis puisqu'aucun membre ne représenterait un parti politique.

Du dialogue entre les différentes catégories de participants devrait émerger une compréhension plus holistique du monde. Du nécessaire champ de tensions entre eux devrait naître le meilleur équilibre acceptable.

En option, sur la base du Plan de relance Sophia élaboré par plus de cent scientifiques et deux cents entreprises belges (actives dans le développement durable), des représentants d'une société civile plus spontanée pourraient s'y ajouter, tels les mouvements citoyens ou encore les *think tanks*.

#### **4) Quelle interaction avec les autres assemblées et les autres niveaux de pouvoir?**

Il ne s'agirait pas d'un énième conseil d'avis en matière de développement durable puisqu'il en existe déjà neuf, dont huit au niveau régional et un au niveau fédéral, sans oublier le Bureau du Plan.

Cette assemblée citoyenne, baptisée «Forum pour la transition», exercerait une «veille législative» et aurait le pouvoir:

- de se saisir des projets et propositions de loi et de décrets pour vérifier leur compatibilité avec les préoccupations évoquées ci-avant;

luisteren, elkaar beter kan begrijpen en zo samen kan leren de complexiteit te beheren.

De samenstelling van die assemblee zou er als volgt uitzien:

- een burgerpanel van mannen en vrouwen uit het «brede publiek». Die burgers, die bij loting worden aangewezen, krijgen een sabbatperiode voor een soort vrijwillige en vergoede burgerdienst;
- leden uit het academisch korps (die voor enige multidisciplinariteit zorgen);
- vertegenwoordigers van de ondernemingswereld (*profit* en *non-profit*, inclusief de landbouwsector);
- de vakbonden (overheidssector en private sector);
- en ten slotte nog anderen die actief zijn in het verenigingsleven (verdedigers van het milieu en van preventie en gezondheid).

Die assemblee is daarenboven onafhankelijk van de uitvoerende macht en van de partijleidingen, aangezien geen enkel lid een politieke partij vertegenwoordigt.

Uit de dialoog van de diverse categorieën deelnemers moet een holistischer begrip van de wereld ontstaan. Uit het noodzakelijke spanningsveld onder hen moet het best aanvaardbare evenwicht ontstaan.

Optioneel kunnen zich op grond van het relanceplan Sophia, dat door meer dan honderd wetenschappers en tweehonderd Belgische ondernemingen (actief in duurzame ontwikkeling) werd opgesteld, vertegenwoordigers van een spontaner maatschappelijk middenveld bij hen voegen. Het kan gaan om burgerbewegingen of om *think tanks*.

#### **4) Welke interactie met de andere assemblees en de andere beleidsniveaus?**

Het mag niet gaan om de zoveelste adviesraad inzake duurzame ontwikkeling, want er bestaan er al negen, waarvan acht op gewestelijk niveau en een op federaal niveau, zonder het Planbureau te vergeten.

Die burgerassemblee, die «Transitieforum» zal worden genoemd, moet «wetgevend toezicht» houden en moet de bevoegdheid hebben:

- ontwerpen en voorstellen van wet en decreet naar zich toe te trekken om hun verenigbaarheid met de hierboven vermelde bekommernissen te verifiëren;

— et de remettre des recommandations, soit d’initiative, soit sur demande des parlementaires (fédéraux ou régionaux), des sénateurs ou des citoyens (à la suite de pétitions).

Le Forum aurait le pouvoir de demander une nouvelle délibération d’une loi ou d’un décret en cours d’élaboration.

Dans un cadre à définir, il aurait aussi un pouvoir d’initiative législative à soumettre à l’accord de la Chambre des représentants ou, selon les compétences de chacune, aux assemblées régionales ou communautaires.

On aboutirait ainsi à une configuration où les assemblées représentatives seraient centrées principalement sur les priorités à court terme et où le Forum pour la transition serait centré sur les priorités à long terme.

Ce que propose l’intervenant est donc une nouvelle approche du bicaméralisme, adaptée aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

Le Forum pour la transition pourrait être logé dans les locaux du Sénat – qui est interfédéral – pour y bénéficier des facilités sur place (personnel, bâtiments actuellement sous-utilisés).

Pour ouvrir le champ d’expérience sans attendre une modification de la Constitution, il s’agirait, dans un premier temps, d’une assemblée consultative à laquelle le Sénat pourrait faire appel en modifiant son Règlement d’ordre intérieur dans le cadre de ses missions actuelles définies par les articles 56, 77 et 78 de la Constitution.

Une autre option consisterait à organiser l’assemblée citoyenne sous l’égide du Comité de concertation.

Quant aux «pouvoirs» réels de l’assemblée citoyenne, ils seraient surtout liés à sa force de persuasion envers les autres assemblées, idéalement conjointement avec le Sénat.

Les débats des séances plénières seraient publics, contrairement aux pratiques du Conseil fédéral du développement durable (CFDD) et des conseils économiques et sociaux. Ceci changerait la dynamique en termes de transparence, de visibilité, de médiatisation et de réactions citoyennes éventuelles.

Dans une première phase, cela serait même le seul levier à disposition de l’assemblée pour tenter d’influencer les

– en recommandations te formuleren, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de (federale of gewestelijke) parlementsleden, de senatoren of de burgers (naar aanleiding van verzoekschriften).

Het Transitieforum krijgt de bevoegdheid een nieuwe bespreking te vragen van een wet of een decreet in wording.

Binnen een te bepalen kader zou hij ook wetgevend initiatiefrecht krijgen, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers of, naargelang van hun respectieve bevoegdheid, de assemblees van de Gewesten of Gemeenschappen.

Zo komt men tot een configuratie waarbij de representatieve assemblees hoofdzakelijk op de kortetermijnprioriteiten zijn gericht en het Transitieforum op de langetermijnprioriteiten.

Wat spreker voorstelt is dus een nieuwe benadering van het tweekamerstelsel, aangepast aan de uitdagingen van de 21<sup>e</sup> eeuw.

Het Transitieforum kan onderdak krijgen in de Senaat – die interfederaal is – om daar van de faciliteiten gebruik te maken (personeel, gebouwen die momenteel onderbenut zijn).

Om het experiment te kunnen opstarten zonder meteen de Grondwet te moeten wijzigen, zou het in een eerste fase gaan om een raadgevende assemblee, waarop de Senaat een beroep kan doen door een eenvoudige wijziging van zijn Reglement met betrekking tot zijn huidige taken, die worden vastgesteld in de artikelen 56, 77 en 78 van de Grondwet.

Een andere optie bestaat erin de burgerassemblee te organiseren onder de vleugels van het Overlegcomité.

De reële «macht» van de burgerassemblee heeft vooral te maken met zijn overtuigingskracht bij de andere assemblees, idealiter in samenwerking met de Senaat.

De debatten van de plenaire vergaderingen zouden openbaar zijn, in tegenstelling tot wat bij de Federale Raad voor duurzame ontwikkeling (FRDO) en de economische en sociale raden gebeurt. Dat zou een andere dynamiek doen ontstaan met betrekking tot de transparantie, de zichtbaarheid, de berichtgeving in de media en eventuele reacties van burgers.

In een eerste fase zou dat zelfs de enige hefboom zijn die de assemblee heeft om te proberen invloed uit te

autres assemblées représentatives, amenées à exposer devant l'opinion publique leur accord ou leur éventuel désaccord avec les propositions du Forum pour la transition.

Quant à savoir si cette assemblée serait consultative ou décisionnelle, l'orateur propose de procéder en deux phases.

Dans une première phase, cette assemblée serait purement consultative, logée au sein du Sénat et indépendante des pouvoirs exécutifs et des directions des partis.

Dans une seconde phase (au terme de deux législatures), afin de ne pas alourdir la «lasagne institutionnelle» et dans un souci d'économie, le projet serait transposable dans un nouveau cadre constitutionnel, l'assemblée évoluant vers un Sénat transformé dans sa composition et sa mission. Ce Sénat remodelé resterait en lien avec les Régions et les Communautés et ne se limiterait plus à un simple rôle consultatif.

Cette deuxième phase fait débat et en discuter davantage serait vain. Il appartiendra dès lors au législateur d'en décider sur la base de l'expérience de la première phase, dans l'hypothèse où il la concrétise.

### **5) *Quelle interaction avec le gouvernement fédéral?***

Le gouvernement fédéral pourrait, en fonction de ses compétences, se saisir des propositions du Forum pour la transition pour les mettre en œuvre, tout comme le gouvernement Macron va se saisir de quelques propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat.

Le Parlement fédéral et les assemblées régionales pourraient également se saisir des propositions du Forum, en fonction de leurs propres compétences.

En option, comme déjà évoqué précédemment, l'assemblée serait organisée sous l'égide du Comité de concertation.

### **6) *Comment organiser concrètement la participation?***

Pour la mise en œuvre concrète de la participation citoyenne, plusieurs modalités pratiques sont envisagées. Elles sont richement documentées sur le site Internet du Forum pour la transition vers lequel l'orateur renvoie.

En effet, il faut au préalable se poser un certain nombre de questions sur l'organisation concrète de cette nouvelle assemblée participative: à quelle fréquence doit-elle être renouvelée? Comment favoriser une réflexion disruptive

oefenen op de andere, representatieve assemblees, die aan de publieke opinie zullen moeten uitleggen waarom ze instemmen met de voorstellen van het Transitieforum of net niet.

Of die assemblee louter raadgevend moet zijn dan wel beslissingsmacht krijgt, moet volgens spreker in twee stappen worden beslecht.

In een eerste fase zou de assemblee louter raadgevend zijn, in de Senaat gevestigd en onafhankelijk van de uitvoerende macht en de partijleidingen.

In een tweede fase (na twee zittingsperioden) kan het project, om de «institutionele lasagne» niet te verzwaren en uit zuinigheid, naar een nieuw grondwettelijk kader worden omgezet, waarbij de assemblee evolueert naar een Senaat die qua samenstelling en opdracht omgevormd is. Die hervormde Senaat dient een band te behouden met de Gewesten en de Gemeenschappen en mag zich niet beperken tot een gewone raadgevende rol.

Die tweede fase geeft aanleiding tot discussie en er nog langer over discussiëren is nutteloos. Het zal dus aan de wetgever zijn om op grond van de ervaring van de eerste fase de knoop door te hakken, in de veronderstelling dat hij die tweede stap concreet maakt.

### **5) *Welke interactie met de federale regering?***

De federale regering kan, afhankelijk van haar bevoegdheden, de voorstellen van het Transitieforum naar zich toe trekken om ze ten uitvoer te leggen, zoals de regering Macron enkele voorstellen van de *Convention citoyenne pour le climat* naar zich toe zal trekken.

Het Federaal Parlement en de gewestelijke assemblees kunnen eveneens voorstellen van het Transitieforum naar zich toe trekken, naargelang van hun eigen bevoegdheden.

Zoals reeds eerder vermeld, kan het een optie zijn de assemblee onder de vleugels van het Overlegcomité te organiseren.

### **6) *Hoe kan men de participatie concreet organiseren?***

De concrete uitvoering van de burgerparticipatie kan verschillende praktische vormen aannemen. Zij worden uitvoerig toegelicht op de website van het Transitieforum, waarnaar spreker verwijst.

Eerst moet men zich immers een aantal vragen stellen over de concrete organisatie van die nieuwe participatieve assemblee: hoe vaak moet zij worden vernieuwd? Hoe bevordert men een disruptieve reflectie waarbij iedereen



qui donnerait la chance à chacun de s'exprimer? Quel serait son processus décisionnel, éventuellement autre qu'un vote à la majorité simple? Quelle taille et quel poids relatifs accorder à chacun des cinq groupes qui la composent?

Quant au panel de citoyens «grand public» en son sein, opte-t-on pour le tirage au sort? Selon quels critères (mixité hommes / femmes, âge, etc.)? Pour quelle durée de prestation hebdomadaire et avec quel accompagnement, notamment en termes de formation, de soutien administratif et juridique?

Enfin, quelle est la durée des mandats des citoyens du panel et, en fin de mandat, comment préparer leur retour sur le marché du travail?

Quant aux membres des quatre autres groupes qui composeraient cette nouvelle assemblée, comment sélectionne-t-on les organismes? Comment sélectionner les personnes qui les représenteront?

Face à ces interrogations, l'orateur propose que la sélection se fasse en deux temps.

Dans le cadre d'une Belgique régionalisée, il serait logique qu'après un appel à candidatures, la sélection des organisations (fédérations et associations professionnelles, syndicats, mouvements associatifs et facultés universitaires) soit réalisée conjointement par la Chambre des représentants et par les assemblées régionales. Les organismes intéressés pourraient ainsi déposer leur candidature à l'une ou l'autre des assemblées en fonction de leur couverture nationale ou régionale. Ce mécanisme garantirait en outre la représentativité et la légitimité des participants.

Dans un second temps, en fonction des sujets à traiter, chacun de ces organismes sélectionnerait librement ses représentants en fonction de leurs seules compétences – membre ou pas de l'organisation –, les *curriculum vitae* (CV) en faisant foi. On exclurait ainsi les simples porte-voix. Ces membres seraient rémunérés sous forme de jetons de présence.

Les participants du panel grand public, comme ceux des quatre autres groupes, devraient s'engager par serment à orienter les choix dans le respect de la mission du Forum, à savoir l'intérêt général des générations futures. Cette disposition est loin d'être un détail: éviter cette forme d'engagement solennel ne ferait que jeter le doute sur les intentions des initiateurs du projet et des participants.

zijn mening kan uiten? Hoe ziet het beslissingsproces eruit, dat eventueel verschilt van een stemming bij eenvoudige meerderheid? Welke relatieve omvang en welk relatief gewicht geeft men aan elk van de vijf groepen waaruit zij bestaat?

Wordt het panel van burgers uit het «brede publiek» in het Transitieforum bij loting samengesteld? Met welke criteria (gemengdheid mannen / vrouwen, leeftijd, enz.)? Hoeveel tijd zijn ze per week actief en met welke begeleiding, meer bepaald inzake opleiding, administratieve en juridische ondersteuning?

Wat is ten slotte de looptijd van de mandaten van de burgers in het panel en hoe worden zij op het einde van hun mandaat voorbereid op hun terugkeer op de arbeidsmarkt?

Hoe bepaalt men uit welke instellingen de leden worden gekozen van de vier andere groepen waaruit die nieuwe assemblee zou bestaan? Hoe selecteert men de personen die ze zullen vertegenwoordigen?

Spreker stelt voor dat men, gelet op die vragen, de selectie in twee fasen maakt.

In een geregionaliseerd België is het logisch dat de selectie van de instellingen (beroepsfederaties en -verenigingen, vakbonden, verenigingen en universitaire faculteiten), na een oproep tot het indienen van candidatures, gezamenlijk gebeurt door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de regionale assemblees. De belangstellende instellingen kunnen dan hun kandidatuur indienen bij een bepaalde assemblee, afhankelijk van hun nationaal of regionaal actiegebied. Dat mechanisme moet tevens de representativiteit en de legitimiteit van de deelnemers waarborgen.

In een tweede fase kan elke instelling, naargelang van de te behandelen thema's, vrij haar vertegenwoordigers kiezen, en dat uitsluitend op basis van hun competenties – of ze nu lid zijn van de organisatie of niet –, zoals die blijken uit hun CV. Op die manier sluit men de spreekbuizen uit. Die leden kunnen met presentiegelden worden vergoed.

De deelnemers van het panel van het brede publiek en ook die van de vier andere groepen moeten zich er onder eed toe verbinden keuzes te maken met inachtneming van de opdracht van het Transitieforum, te weten het algemene belang van de toekomstige generaties. Die bepaling is zeker geen detail: zonder zo'n plechtige verbintenis kan er twijfel ontstaan over de intenties van de initiatiefnemers van het project en zijn deelnemers.

**7) *Quelle serait la plus-value de cette nouvelle assemblée en termes de démocratie?***

Elle est multiple.

D'abord, cette assemblée permettrait aux responsables politiques de sortir de leurs blocages ou de la difficulté de devoir annoncer des choix douloureux, en s'appuyant sur des options venues «de la base».

Elle apporterait en outre de la stabilité dans la durée puisqu'elle serait placée à l'abri des crises politiques et des difficultés à constituer des majorités au niveau fédéral, tout en étant en permanence à l'écoute de l'évolution des réalités économiques et sociales.

Cette assemblée renouerait également les liens entre les citoyens et les politiques.

Elle offrirait en outre aux jeunes – à la génération des futurs décideurs – une plateforme pour y exprimer leurs légitimes préoccupations pour l'avenir de l'humanité à long terme et faciliter une plus grande appropriation citoyenne de la problématique environnementale.

Enfin, elle participerait à la co-construction d'un nouveau contrat de société et garantirait davantage de cohésion sociale.

En conclusion, l'orateur indique que le projet qu'il propose constitue une invention à la mesure des enjeux contemporains pour affronter la crise environnementale, en approfondissant l'idée démocratique plutôt qu'en se remettant à un gouvernement d'experts ou à un régime autoritaire que certains considèrent parfois plus aptes à relever les défis de l'Anthropocène.

**8) *Financement et budget du mécanisme de participation***

L'orateur part de l'hypothèse d'une assemblée constituée:

- d'une quarantaine de citoyens tirés au sort et payés à quatre cinquièmes;
- d'une soixantaine de personnes pour l'ensemble des quatre autres groupes, payées par des jetons de présence;
- d'un staff qui encadrerait l'organisation administrative de l'assemblée;
- des frais de fonctionnement relatifs à l'assemblée.

**7) *Wat is de meerwaarde van die nieuwe assemblee voor de democratie?***

Er zijn er veel.

Ten eerste kan die assemblee ervoor zorgen dat politieke leiders uit patstellingen worden verlost of dat zij het aandurven om pijnlijke beslissingen aan te kondigen, doordat ze kunnen steunen op opties die «van de basis» komen.

Tevens brengt de assemblee stabiliteit in de tijd, omdat zij beschut is tegen politieke crisissen en moeizame coalitievormingen op federaal niveau, terwijl zij wel voortdurend de vinger aan de pols houdt van de sociaal-economische ontwikkelingen.

Deze assemblee kan ook de banden tussen burgers en politici aanhalen.

Zij biedt de jongeren – de generatie van de toekomstige besluitvormers – ook een platform om hun terechte zorgen voor de toekomst van de mensheid op lange termijn te uiten en om ervoor te zorgen dat de burgers meer vat krijgen op de milieuproblematiek.

Tot slot kan zij participeren aan de gezamenlijke vorming van een nieuw maatschappelijk contract en kan zij voor meer sociale cohesie zorgen.

Tot besluit wijst spreker erop dat het project dat hij voorstelt een oplossing biedt voor de hedendaagse problemen, die het mogelijk maakt om de milieucrisis het hoofd te bieden en die de democratische idee verdiept, veeleer dan terug te grijpen naar een regering van experts of een autoritair regime, die volgens sommigen beter geschikt zouden zijn om de uitdagingen van het Antropoceen aan te gaan.

**8) *Financiering en budget van het participatiemechanisme***

Spreker gaat uit van de hypothese van een assemblee bestaande uit:

- een veertigtal bij loting aangewezen burgers die vier vijfde betaald worden;
- een zestigtal mensen voor de vier andere groepen samen, die worden betaald met presentiegelden;
- een personeelsformatie die de administratieve organisatie van de assemblee ondersteunt;
- werkingskosten van de assemblee.

L'orateur déclare que l'évaluation des coûts précis de l'assemblée dépasse ses compétences mais que cette tâche pourrait probablement être confiée à l'administration du Sénat.

Quant au financement de l'assemblée, il faut se poser préalablement deux questions essentielles: cette proposition d'assemblée citoyenne (ou une alternative) mérite-t-elle vraiment d'être expérimentée? Répond-elle à des enjeux essentiels pour l'avenir?

Dans l'affirmative, «tout est possible», comme dirait le président Roosevelt.

Deux options de financement doivent être distinguées.

La première option consiste à créer un budget spécifique propre mais il revient à des experts de se prononcer sur cette question.

Une seconde option consisterait à éviter d'alourdir la lasagne institutionnelle belge, en récupérant à terme le budget soit du Sénat soit du Conseil fédéral du développement durable soit encore des provinces.

Ainsi, le budget actuel du Sénat comporte 40 millions d'euros par an, pour environ deux cents fonctionnaires, soixante sénateurs, dont cinquante à titre bénévole et dix payés à mi-temps.

Quant au Conseil fédéral du développement durable, il est doté d'un budget de 640 000 euros sur la base des chiffres de 2017, en ce compris les rémunérations du personnel financées via le service public fédéral (SPF) Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

Son secrétariat, noyau actif du conseil, est constitué d'une équipe de sept collaborateurs scientifiques bénéficiant d'une expérience qui pourrait certainement être utile au Forum pour la transition.

Enfin, si on aborde également la question des provinces qui sont régulièrement remises en question (comprenant 398 conseillers et 46 députés provinciaux), il y a matière à nourrir les débats sur la lasagne institutionnelle.

### **9) Quels systèmes de participation seraient adéquats pour le Parlement fédéral?**

De nombreuses possibilités ont déjà été analysées dans la littérature spécialisée, tant en Belgique qu'à l'étranger. Plusieurs mécanismes de démocratie participative ont par ailleurs été mis en place dans d'autres pays, lesquels peuvent servir de source d'inspiration.

Spreker verklaart dat bepalen hoeveel de assemblee juist zal kosten zijn competenties te buiten gaat, maar dat die taak waarschijnlijk aan de diensten van de Senaat kan worden gegeven.

Wat de financiering van de assemblee betreft, moet men zich eerst twee essentiële vragen stellen: verdient dit voorstel van een burgerassemblee (of een alternatief) werkelijk te worden uitgetoet? Is het werkelijk een antwoord op de essentiële uitdagingen voor de toekomst?

Als het antwoord ja is, dan «is alles mogelijk», om met president Roosevelt te spreken.

We moeten twee financieringsopties onderscheiden.

De eerste optie is een specifieke, eigen begroting op te stellen, maar het is aan de experten om zich over die kwestie uit te spreken.

Een tweede optie is te voorkomen dat de Belgische institutionele lasagne nog zwaarder wordt, door op termijn het budget te recupereren van de Senaat, de Federale Raad voor duurzame ontwikkeling, of de provincies.

De huidige begroting van de Senaat bedraagt 40 miljoen euro per jaar, voor ongeveer tweehonderd ambtenaren en zestig senatoren, waarvan er vijftig onbezoldigd zijn en er tien halftijds worden betaald.

De Federale Raad voor duurzame ontwikkeling heeft op basis van de cijfers van 2017 een begroting van 640 000 euro, inclusief de lonen van het personeel, die via de federale overheidsdienst (FOD) Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu gefinancierd worden.

Het secretariaat, de actieve kern van de raad, bestaat uit een *team* van zeven wetenschappelijke medewerkers met ervaring die zeker nuttig kan zijn voor het Transitieforum.

Als we ons ten slotte ook rekening houden met de geregeld opduikende discussies over de provincies (398 raadsleden en 46 provinciaal gedeputeerden), dan is er voer voor het debat over de institutionele lasagne.

### **9) Welke participatiesystemen zouden geschikt zijn voor het Federaal Parlement?**

In de vakliteratuur zijn al vele mogelijkheden geanalyseerd, zowel in België als in het buitenland. Ook in andere landen zijn verschillende mechanismen van participatieve democratie opgezet, die als inspiratiebron kunnen dienen.

Parmi les initiatives et propositions évoquées dans la littérature, on relève six options en cascade. Elles sont différentes mais certaines présentent de nombreux inconvénients, estime l'orateur.

La première option consiste à intégrer des citoyens tirés au sort dans un mécanisme de démocratie délibérative.

La seconde option reprend le principe des citoyens tirés au sort, en y ajoutant des académiques.

La troisième option inclut des citoyens tirés au sort, des académiques et des représentants associatifs.

La quatrième option, celle du Forum pour la transition, inclut des citoyens tirés au sort, des académiques, des représentants associatifs et des partenaires sociaux «élargis».

La cinquième option, encore plus élargie, inclut des citoyens tirés au sort, des académiques et des représentants associatifs, des partenaires sociaux «élargis» et des élus.

Une sixième option, qui est choisie dans la Déclaration de politique régionale de la Région wallonne 2019, consiste à mélanger des citoyens et des élus.

L'option de l'adossement du Forum pour la transition au Sénat, voire même celle d'en faire un Sénat remodelé (option 4) emporte largement la préférence de l'orateur. Si le Parlement ne devait pas souscrire à cette idée, on pourrait le cas échéant envisager d'adosser le Forum à la Chambre des représentants.

## B. Échange de vues

Mme Segers souhaite poser cinq questions aux intervenants.

Elle a perçu dans l'exposé un lien très fort entre le renouveau démocratique et la survie de la planète. Est-il prévu que l'assemblée se penche exclusivement sur la problématique du climat ou pourra-t-elle traiter tous les sujets possibles?

Il importe en effet de parler également des jeunes et de voir comment ils peuvent être associés plus étroitement à la politique. Les intervenants peuvent-ils préciser à partir de quel âge les jeunes devraient être activement impliqués dans la politique? Par exemple, à partir de quel âge peuvent-ils entrer en ligne de compte pour une désignation par tirage au sort?

Onder de initiatieven en voorstellen die in de literatuur worden genoemd, zijn er zes getrapte opties. Ze zijn verschillend, maar sommige hebben volgens spreker veel nadelen.

De eerste optie is de integratie van bij loting aangewezen burgers in een mechanisme van deliberatieve democratie.

De tweede optie neemt het principe van de bij loting aangewezen burgers over en voegt academici toe.

De derde optie omvat bij loting aangewezen burgers, academici en vertegenwoordigers van verenigingen.

De vierde optie, die van het Transitieforum, omvat bij loting aangewezen burgers, academici, vertegenwoordigers van verenigingen en sociale partners «in ruime zin».

De vijfde optie, die nog ruimer is, omvat bij loting aangewezen burgers, academici en vertegenwoordigers van verenigingen, sociale partners «in ruime zin» en verkozenen.

Een zesde optie, waarvoor werd gekozen in de beleidsverklaring van het Waals Gewest (*déclaration de politique régionale de la Wallonie 2019*), omvat een mix van burgers en verkozenen.

Spreker geeft de absolute voorkeur aan de optie om het Transitieforum bij de Senaat te betrekken, of zelfs om er een omgevormde Senaat van te maken (optie 4). Als het Parlement zich niet achter dit idee kan scharen, zou kunnen worden overwogen om het Forum bij de Kamer van volksvertegenwoordigers te doen aanleunen.

## B. Gedachtewisseling

Mevrouw Segers wenst vijf vragen voor de sprekers te formuleren.

Het lid merkt in de toelichting een sterk verband op tussen de democratische vernieuwing en het voortbestaan van de planeet. Wordt er voorzien dat de assemblee zich alleen over het klimaat zal buigen of zal deze alle mogelijke onderwerpen kunnen behandelen?

Het is inderdaad belangrijk om het ook over jongeren te hebben en te zien hoe deze nauwer kunnen worden betrokken bij de politiek. Kunnen de sprekers aangeven vanaf welke leeftijd jongeren actief zouden moeten worden betrokken bij de politiek? Bijvoorbeeld vanaf welke leeftijd komen ze in aanmerking voor een aanduiding door een loting?



Dans leur exposé, les intervenants ont indiqué qu'il suffirait d'adapter le règlement du Sénat pour pouvoir constituer une assemblée citoyenne. Or un intervenant précédent a déclaré qu'il faudrait modifier aussi l'article 77 de la Constitution. Les intervenants peuvent-ils confirmer qu'une modification du règlement du Sénat serait suffisante?

La proposition des intervenants prévoit que les citoyens seront désignés par tirage au sort et payés à quatre cinquièmes. Les orateurs peuvent-ils préciser la durée de ces mandats? Pensent-ils, comme les intervenants précédents, que six mois seraient une durée idéale?

Mme Segers fait enfin référence à l'option 4 énoncée par les orateurs, qui prévoit que l'assemblée citoyenne est constituée de citoyens tirés au sort, d'universitaires et de partenaires sociaux, et elle se demande si cette composition n'est pas déséquilibrée. Ne serait-il pas préférable que les citoyens ayant fait l'objet du tirage au sort stratifié soient mis en présence de personnalités politiques élues? Celles-ci forment en effet un groupe plus hétérogène et sont un meilleur reflet – certes insuffisant – de la population. Des «caisses de résonance» peuvent éventuellement être organisées en parallèle avec la participation des partenaires sociaux et des universitaires, par exemple.

M. Courard remercie les représentants du Forum pour la transition pour la clarté de l'exposé et le travail qu'ils ont fourni au travers de leur organisation. Quelques éléments évoqués par M. Cordier lui posent toutefois question.

En effet, l'indépendance de l'assemblée proposée vis-à-vis des exécutifs lui paraît difficile à réaliser.

De même, il s'interroge sur la représentativité de la population dans le mécanisme proposé par le Forum pour la transition. Une telle assemblée doit par essence être représentative de tous, même ceux qui ne sont pas diplômés ou plus réticents à s'exprimer publiquement. Quelle formule suggère le Forum à cet égard?

Il doute par ailleurs du fait qu'il sera simple d'obtenir des consensus sur les sujets difficiles, même au sein d'une assemblée citoyenne. On critique souvent les politiques sur ce point mais l'expérience démontre qu'atteindre un consensus n'est pas forcément plus facile au sein d'une assemblée de citoyens.

Sprekers vermeldten in hun toelichting dat een aanpassing van het Reglement van de Senaat zou volstaan om een burgerassemblee te kunnen samenstellen. Echter, een vorige spreker gaf te kennen dat ook artikel 77 van de Grondwet zou moeten worden gewijzigd. Kunnen de sprekers aangeven dat een wijziging van het Regelement van de Senaat volstaat?

In het voorstel van de sprekers zouden burgers dus worden aangeduid door loting en zouden ze voor vier vijfde worden betaald. Kunnen de sprekers daarbij aangeven hoe lang dergelijke mandaten zouden moeten duren? Is, zoals de vorige sprekers aangaven, zes maand een goede lengte van de aanstelling?

Mevrouw Segers verwijst tot slot ook naar de door de sprekers vooruitgeschoven optie 4, namelijk een samenstelling van de burgerassemblee van gelote burgers, academici en sociale partners, en ze vraagt zich af of er met een dergelijke samenstelling geen onevenwicht ontstaat. Zou het niet beter zijn om de gestratificeerde, gelote burgers samen te laten vergaderen met verkozen politici? Deze laatste kennen toch wel een grotere heterogeniteit en zijn een betere, maar nog niet voldoende, afspiegeling van de bevolking. Eventueel kunnen er daarbij klankborden worden georganiseerd met bv de sociale partners en academici.

De heer Courard bedankt de vertegenwoordigers van het Transitieforum voor de duidelijke uiteenzetting en het werk dat zij via hun organisatie hebben verricht. Een paar punten die de heer Cordier aanstipte, roepen echter enkele vragen op.

De onafhankelijkheid van de voorgestelde assemblee ten opzichte van de uitvoerende macht lijkt immers moeilijk haalbaar volgens spreker.

Ook vraagt spreker zich af hoe representatief de bevolking is in het door het Transitieforum voorgestelde mechanisme. Een dergelijke assemblee moet in wezen representatief zijn voor iedereen, ook voor mensen die geen diploma hebben of die zich niet goed in het openbaar durven uit te drukken. Welke formule stelt het Forum in dit verband voor?

Spreker betwijfelt ook of het gemakkelijk zal zijn om een consensus te bereiken over moeilijke kwesties, zelfs in een burgerassemblee. Politici krijgen vaak kritiek hierop, maar de ervaring leert dat het bereiken van een consensus niet noodzakelijk gemakkelijker is in een burgerassemblee.

L'intervenant observe également que les compétences que le Forum pour la transition attribue à cette assemblée citoyenne sont principalement environnementales, ce qui est certes louable. Ne faudrait-il toutefois pas élargir le créneau, au risque de passer à côté d'autres thèmes essentiels?

Enfin, concernant les pistes de financement proposées par M. Cordier, l'intervenant rappelle que la plupart des sénateurs ne sont pas rémunérés. Il ne partage pas non plus l'analyse quant aux provinces qui ont, selon lui, des missions de base essentielles. On critique trop souvent les provinces parce qu'on ne les connaît pas. Sans elles, il n'y aurait notamment pas de culture, pas d'hôpitaux et pas d'enseignement spécialisé. Sans l'aide des provinces, de nombreux secteurs seraient complètement livrés à eux-mêmes. Il en appelle dès lors à la vigilance lorsque l'on aborde cette question.

M. Steenwegen renvoie au cas de la France où un forum citoyen sur le climat a été organisé. Les intervenants peuvent-ils donner plus d'informations sur la composition de ce forum? Comment a-t-on fait pour garantir que la voix du simple citoyen des campagnes soit suffisamment entendue? Dans le scénario des intervenants, n'y a-t-il pas une surreprésentation des personnes qui ont déjà très souvent l'occasion de s'exprimer?

Que doit-il advenir des résultats d'un tel forum, selon les intervenants? Comment donner suite au mieux aux recommandations? En effet, peu de gens acceptent qu'une telle assemblée dispose également d'une compétence législative. Pour garantir la légitimité de l'assemblée, il faudrait toutefois trouver un moyen qui fasse obstacle au non-respect de ces recommandations. Pourrait-on envisager de décréter qu'il n'est possible de déroger à ces recommandations qu'au moyen de lois spéciales?

M. Demeuse salue les éléments très pertinents soulevés dans l'exposé des représentants du Forum pour la transition. Revenant sur la représentativité de la société au sein d'une assemblée citoyenne, il rappelle que lors d'un tirage au sort, les refus de participer émanent souvent d'une population qui est déjà moins représentée en temps normal. Comment lutter contre ce phénomène afin de garantir la représentation la plus large possible de l'ensemble des classes sociales?

Par ailleurs, par rapport à la Convention citoyenne pour le climat en France, les représentants du Forum pour la transition peuvent-ils indiquer les points positifs et

Spreker merkt ook op dat de bevoegdheden die het Transitieforum aan deze burgerassemblee toekent vooral milieugerelateerd zijn, wat zeker lovenswaardig is. Moet het onderwerp echter niet breder worden, omdat anders aan andere essentiële thema's voorbij kan worden gegaan?

Ten slotte, wat de door de heer Cordier voorgestelde financieringsmogelijkheden betreft, herinnert spreker eraan dat de meeste senatoren geen loon krijgen. Spreker is het ook niet eens met de analyse over de provincies die, volgens hem, essentiële kerntaken hebben. Te vaak worden de provincies bekritiseerd omdat men ze niet kent. Zonder hen zou er meer bepaald geen cultuur zijn, geen ziekenhuizen en geen gespecialiseerd onderwijs. Zonder de hulp van de provincies zouden veel sectoren volledig aan hun lot worden overgelaten. Hij roept daarom op tot voorzichtigheid in deze materie.

De heer Steenwegen verwijst naar Frankrijk waar er een klimaat burgerforum werd georganiseerd. Kunnen de sprekers meer informatie over de samenstelling ervan verstrekken? Hoe is men erin geslaagd om de stem van de gewone burgers op het platteland voldoende te laten weerklinken? Is in jullie voorkeurscenario er geen oververtegenwoordiging van mensen die reeds veel aan bod komen?

Wat zien de sprekers gebeuren met de resultaten van zo'n forum? Hoe kunnen de aanbevelingen het beste worden opgevolgd? Immers, weinig mensen zullen aanvaarden dat een dergelijke assemblee ook wetgevende bevoegdheid krijgt. Voor de legitimiteit van de assemblee zou er echter een manier moeten gevonden worden waardoor het moeilijk wordt om van deze aanbevelingen af te wijken. Is het een mogelijkheid om te bepalen dat er slechts via bijzondere wetten van de aanbevelingen kan worden afgeweken?

De heer Demeuse merkt op dat de uiteenzetting van de vertegenwoordigers van het Transitieforum bijzonder relevante elementen bevat. Wat de representativiteit van de samenleving binnen een burgerassemblee betreft, herinnert spreker eraan dat bij een loting vaak net de bevolkingsgroep die in normale tijden al minder vertegenwoordigd is, weigert om deel te nemen. Hoe kan dit verschijnsel worden tegengegaan om alle sociale klassen zo goed mogelijk te vertegenwoordigen?

Kunnen de vertegenwoordigers van het Transitieforum aangeven wat de positieve en negatieve punten zijn van het Franse *Convention citoyenne pour le climat*? Welke

négatifs de cette dernière? Quelles sont les erreurs à ne pas commettre et quels éléments pourraient être transposés à la Belgique?

M. Moreau, membre du Forum pour la transition, signale que le choix du nom «Forum pour la transition» pour le projet d'assemblée citoyenne relève du vocabulaire générique.

Il renvoie à titre exemplatif au *Green Deal* européen qui illustre comment un nom peut être mal choisi et amener à la confusion. Le *Green Deal* est en réalité un programme de croissance de l'UE puisqu'il concerne l'ensemble des trois domaines du développement durable, et pas uniquement l'écologie.

Il a le sentiment que la commission sénatoriale a pu être induite en erreur et pourrait penser que le Forum pour la transition ne traite que des questions environnementales, en reprenant *in extenso* le programme du groupe Ecolo-Groen.

Ce n'est pas le cas puisque le Forum pour la transition s'occupe également d'économie, de questions sociales, d'environnement et de bonne gouvernance, thème de ce jour.

Les résultats du travail de l'assemblée citoyenne, si elle est appelée à voir le jour, dépendront de la façon dont l'idée même de cette assemblée sera accueillie, selon le célèbre concept du «*self-fulfilling prophecy*». Si le projet d'une assemblée citoyenne est favorablement et largement adopté, il bénéficiera de la légitimité nécessaire. Dans le cas contraire, les travaux de cette assemblée risquent de ne pas être pris au sérieux.

Il est donc impératif d'avoir un consensus sur le principe même d'une assemblée citoyenne et sur son fonctionnement.

Quant à la question relative au consensus au sein d'une telle assemblée, il estime qu'il faut d'abord se mettre d'accord sur une forme de consentement, au lieu de chercher à tout prix à atteindre un consensus. Le consensus vise l'unanimité absolue tandis que le consentement se rapproche du compromis: il permet de chercher un accord global par lequel chacun fait des concessions pour arriver à des propositions soutenues par tous.

Les résultats de la Convention citoyenne pour le climat font actuellement l'objet de nombreuses discussions en France. Il s'agit d'une initiative du président Macron, ce qui lui donne une certaine légitimité. Mais sa vraie légitimité vient du travail investi pendant trois mois

fouten mogen niet worden gemaakt en welke elementen kunnen voor België worden overgenomen?

De heer Moreau, lid van het Transitieforum, wijst erop dat de keuze van de naam «Transitieforum» voor het project van de burgerassemblee generisch is.

Hij verwijst naar de European *Green Deal* als voorbeeld van een slecht gekozen naam, die tot verwarring kan leiden. De *Green Deal* is in feite een groeiprogramma van de EU, omdat deze betrekking heeft op de drie domeinen van duurzame ontwikkeling en niet louter op milieu.

Spreker heeft de indruk dat de senaatscommissie misschien op een dwaalspoor is gebracht en denkt dat het Transitieforum zich alleen bezighoudt met milieukwesties, waarbij het programma van de Ecolo-Groen-fractie *in extenso* wordt overgenomen.

Dit is niet het geval, aangezien het Transitieforum zich ook bezighoudt met economie, sociale kwesties, milieu en goed bestuur, het thema van vandaag.

De resultaten van het werk van de burgerassemblee, als deze ooit tot stand komt, zullen afhangen van de manier waarop het idee zelf van deze assemblee wordt onthaald, volgens het bekende begrip van de «*self-fulfilling prophecy*». Als het project van een burgerassemblee positief wordt ontvangen en ruime steun vindt, zal het de nodige legitimiteit krijgen. Zo niet, dan zou het werk van deze assemblee niet ernstig kunnen worden genomen.

Het is dus absoluut noodzakelijk om een consensus te hebben over het principe zelf van een burgerassemblee en over de manier waarop deze werkt.

Wat de consensus in een dergelijke assemblee betreft, meent spreker dat er eerst een vorm van instemming moet worden bereikt, in plaats van koste wat het kost naar een consensus te streven. De consensus is gericht op volstreekte unanimité, terwijl instemming dicht bij een compromis ligt: hierdoor kan naar een algemeen akkoord worden gestreefd waarbij men toegevingen doet om tot voorstellen te komen die door iedereen worden gesteund.

De resultaten van de *Convention citoyenne pour le climat* worden momenteel druk besproken in Frankrijk. Het is een initiatief van president Macron, wat het een zekere legitimiteit geeft. Maar de werkelijke legitimiteit komt voort uit het werk dat de deelnemers aan de Conventie

par les participants à la Convention. Ils ont produit des recommandations et des propositions très sensées.

La leçon qu'il faut retenir du travail effectué par la Convention citoyenne française est qu'il est fondamental d'informer et d'éclairer l'ensemble des citoyens sur le travail effectué par ces conventions citoyennes. De cette façon, les concitoyens sont mieux informés et aptes à prendre une décision éclairée. L'intervenant suggère, dans l'hypothèse où une telle convention serait installée en Belgique, d'inviter chacun des cent cinquante citoyens ayant participé à la convention à aller à la rencontre de ses concitoyens, moyennant des petites conférences ou des rencontres organisées dans sa commune ou sa ville, pour parler de cette expérience et du processus de démocratie participative. On élargit de cette façon la portée et les bénéfices d'une convention citoyenne.

M. Cordier, membre du Forum pour la transition, renvoie dans un premier temps au site Internet du Forum pour la transition. En effet, celui-ci comporte plusieurs dossiers qui répondent précisément à certaines questions posées par les membres de la commission.

La question de l'âge à partir duquel l'on peut participer à une assemblée citoyenne a fait l'objet de vives discussions entre le Conseil de la jeunesse et l'intervenant. L'intervenant proposait une limite d'âge à vingt-quatre ans parce que les jeunes ont alors terminé leurs études et sont actifs professionnellement. Le Conseil de la jeunesse proposait, quant à lui, une limite d'âge à dix-huit ans.

Quant à la durée du mandat, il ne doit pas être trop court (six mois à un an) ni trop long (quatre ou cinq ans). Un mandat de deux à trois ans paraît idéal. Mais cela entre alors en conflit avec la limite d'âge de dix-huit ans: on peut difficilement exiger d'un jeune d'arrêter ses études pour une si longue durée.

Le Forum pour la transition est dès lors arrivé à la conclusion que le mandat des citoyens adultes devrait être de deux ans, avec un maximum de trois ans. En revanche, pour les jeunes, le mandat correspondrait à une année scolaire. On s'alignerait sur la pratique où certains jeunes partent pour une année à l'étranger à la fin de leurs humanités.

Les représentants du Forum pour la transition ont travaillé avec des constitutionnalistes pour élaborer leur projet. Mme Anne Feyt, professeure en droit constitutionnel à l'ULB, estime que l'article 56 de la Constitution constituerait le point d'appui idéal pour la mise en œuvre d'une assemblée citoyenne.

gedurende drie maanden hebben geleverd. Zij hebben zeer verstandige aanbevelingen en voorstellen gedaan.

De les die uit het werk van de Franse *Convention citoyenne* moet worden getrokken, is dat het van fundamenteel belang is om alle burgers te informeren en duidelijk te maken welk werk door deze burgerconventies wordt verricht. Op deze manier zijn burgers beter geïnformeerd en beter in staat om een weloverwogen beslissing te nemen. Spreker stelt voor om, indien een dergelijke conventie in België zou worden uitgevoerd, elk van de honderdvijftig burgers die aan de conventie hebben deelgenomen, uit te nodigen om hun medeburgers te ontmoeten, via kleine conferenties of bijeenkomsten in hun gemeente of stad om over deze ervaring en het proces van de participatieve democratie te praten. Zo worden de reikwijdte en de voordelen van een burgerconventie groter.

De heer Cordier, lid van het Transitieforum, verwijst eerst naar de website van het Transitieforum. Hier zijn immers verschillende dossiers te vinden die een precies antwoord geven op een aantal vragen die door de leden van de commissie worden gesteld.

De vraag op welke leeftijd men kan deelnemen aan een burgerassemblee bracht levendige discussies teweeg tussen de *Conseil de la jeunesse* en spreker. Spreker stelde een leeftijdsgrens van vierentwintig jaar voor, omdat deze jongeren dan hun studie hebben afgerond en in het beroepsleven staan. De *Conseil de la jeunesse* stelde een leeftijdsgrens van achttien jaar voor.

Het mandaat mag niet te kort zijn (zes maanden tot een jaar) noch te lang (vier of vijf jaar). Een mandaat van twee tot drie jaar lijkt ideaal. Dit is echter in strijd met de leeftijdsgrens van achttien jaar: het is moeilijk om van een jongere te eisen dat hij zo lang zijn studie onderbreekt.

Het Transitieforum kwam daarom tot de conclusie dat het mandaat voor volwassen burgers twee jaar moet zijn, met een maximum van drie jaar. Aan de andere kant zou voor jongeren het mandaat overeenkomen met één schooljaar. Dit zou dan te vergelijken zijn met de keuze van sommige jongeren om aan het eind van hun humaniora een jaar naar het buitenland te gaan.

Vertegenwoordigers van het Transitieforum werkten samen met grondwetspecialisten om hun project uit te werken. Mevrouw Anne Feyt, hoogleraar grondwettelijk recht aan de ULB, meent dat artikel 56 van de Grondwet de ideale basis zou vormen voor de invoering van een burgerassemblee.



Concernant la remarque selon laquelle, il y a un déséquilibre dans la proposition du Forum pour la transition, entre le nombre de citoyens «grand public» et les représentants des autres groupes, l'intervenant observe que ces derniers sont aussi avant tout des citoyens. Il ne partage dès lors pas cette analyse.

Outre la composition d'une assemblée citoyenne, la question de son mécanisme de décision et de l'animation professionnelle du groupe – facteur indispensable à la réussite du projet – est également essentielle.

À la question de M. Courard, l'intervenant répond que la réflexion et le travail de cette assemblée citoyenne seraient totalement indépendants des exécutifs puisqu'il n'y aurait pas de membres des partis politiques ni d'élus.

Quant à la représentativité, il est évident qu'un panel d'une dizaine de citoyens ne pourra jamais être représentatif de notre population dans son ensemble.

Pour disposer d'un échantillon représentatif en Belgique, il faudrait au minimum la participation de mille à mille cinq cents personnes.

La France a opté pour le nombre de cent cinquante personnes participant à la Convention citoyenne pour le climat, ce qui n'est guère suffisant pour garantir une représentativité parfaite de toutes les couches de la population française. Ces personnes ont été sélectionnées sur la base de 220 000 appels téléphoniques.

Lors de l'organisation du G1000, par exemple, il a fallu contacter vingt-deux mille personnes par téléphone: mille d'entre elles se sont auto-sélectionnées et seules sept cent cinquante étaient présentes le jour J. Le travail en amont est donc colossal mais il existe fort heureusement d'autres méthodes plus rapides et plus faciles pour créer un échantillon représentatif.

L'intervenant souligne que l'objectif est surtout d'atteindre un nombre de citoyens suffisamment diversifiés. Mais espérer atteindre un échantillon parfaitement représentatif de la société est illusoire. C'est pourquoi le Forum pour la transition propose de compléter le panel citoyen par quatre autres groupes, composés de citoyens issus de la société civile.

Quant au fait qu'il est parfois difficile de convaincre certains tirés au sort de participer, l'intervenant se demande s'il est bien nécessaire de «forcer» les gens à participer s'ils ne le souhaitent pas. Veut-on vraiment intégrer des personnes qui ne se sentent pas concernées

Over de opmerking dat er in het voorstel van het Transitieforum een onevenwicht bestaat tussen het aantal «gewone» burgers en vertegenwoordigers van andere groepen, merkt spreker op dat deze laatste ook in de eerste plaats burgers zijn. Hij is het dus niet eens met die analyse.

Naast de samenstelling van een burgerassemblee, zijn ook de kwestie van het besluitvormingsmechanisme en de professionele begeleiding van de groep – een onmisbare factor voor het welslagen van het project – van essentieel belang.

Op de vraag van de heer Courard antwoordt spreker dat de reflectie en het werk van deze burgerassemblee volledig onafhankelijk zou zijn van de uitvoerende macht, omdat er geen leden van politieke partijen of verkozenen zouden zijn.

Wat de representativiteit betreft, spreekt het voor zich dat een panel van een tiental burgers nooit representatief kan zijn voor de hele bevolking.

Om een representatieve steekproef in België te hebben, zouden minstens duizend tot duizend vijfhonderd mensen moeten deelnemen.

Frankrijk heeft gekozen voor honderdvijftig deelnemers voor de *Convention citoyenne pour le climat*, wat niet genoeg is om voor een perfecte representativiteit van alle lagen van de Franse bevolking te zorgen. Deze mensen werden geselecteerd op basis van 220 000 telefoonoproepen.

Voor de organisatie van de G1000 bijvoorbeeld, moesten tweeëntwintigduizend mensen telefonisch worden gecontacteerd: duizend van hen selecteerden zichzelf en slechts zevenhonderd vijftig waren op de betreffende dag aanwezig. Het werk vooraf is dus enorm, maar gelukkig zijn er andere, snellere en eenvoudiger methoden om een representatief staal te creëren.

Spreker benadrukt dat het vooral de bedoeling is om een voldoende aantal gediversifieerde burgers te bereiken. Maar hopen op een perfect representatieve dwarsdoorsnede van de samenleving, is een illusie. Daarom stelt het Transitieforum voor om het burgerpanel aan te vullen met vier andere groepen, bestaande uit burgers uit het middenveld.

Het is inderdaad moeilijk om bij loting gekozen burgers te overtuigen om deel te nemen, maar spreker vraagt zich af of het wel nodig is om mensen te «dwingen» om deel te nemen als ze dat niet willen. Willen we mensen die zich niet aangetrokken voelen tot dit mechanisme,

au mécanisme? Cela n'a aucun intérêt et la participation ne devrait jamais être obligatoire.

La proposition du Forum pour la transition a soulevé la question de la possible participation des indépendants: pour pallier à cela, on pourrait faire appel à des citoyens qui ont été indépendants dans le passé et qui ont la connaissance nécessaire de ce statut.

L'intervenant revient sur la question des provinces et observe que leur suppression ne signifierait nullement la suppression des institutions supervisées par celles-ci. Les compétences y relatives seraient probablement simplement transférées vers les Régions.

Les résultats produits par une assemblée citoyenne doivent nécessairement être suivis d'un relais au niveau politique. À défaut, cette assemblée citoyenne perd tout son sens. Même dans l'hypothèse où l'assemblée citoyenne est simplement consultative, si elle bénéficie d'un écho suffisant auprès du grand public, le pouvoir politique devra se positionner sur ses propositions. Il lui faudra soit les accepter soit les refuser en motivant cette décision de refus.

Mais il est tout aussi évident que le pouvoir politique doit conserver le leadership et montrer la voie pour le bien commun. Dans les années 1930, le président américain Roosevelt a été amené à prendre des mesures économiques impopulaires pour faire face à la crise économique qui faisait des ravages. Il fut même taxé de communiste. Ces mesures n'auraient jamais été proposées et acceptées par une assemblée citoyenne, même si elles étaient indispensables.

M. Demeuse observe que certains tirés au sort refusent de participer à un mécanisme de démocratie participative, non pas parce qu'ils ne veulent pas mais parce qu'ils n'osent pas.

Il lui paraît indispensable de mener une réflexion sur la manière d'inclure des publics qui ne se sentiraient pas à leur place dans une telle assemblée.

M. Cordier partage cette analyse et estime qu'il s'agit principalement d'une question de bonne communication qui doit être mise en place dès l'amorce du projet d'assemblée citoyenne: il est essentiel de bien expliquer aux candidats potentiels que chacun pourra s'exprimer dans l'assemblée citoyenne et de quelle manière cela se fera.

M. Moreau ajoute que la question du positionnement de l'assemblée citoyenne est fondamentale à cet égard. Il faut éviter à tout prix que les personnes tirées au sort se

er mordicus bij betrekken? Dat heeft geen enkele zin. Deelname mag nooit verplicht zijn.

Het voorstel van het Transitieforum heeft het probleem doen rijzen van de mogelijke deelname van zelfstandigen: om dat te verhelpen kan men een beroep doen op burgers die in het verleden zelfstandig zijn geweest en die de nodige kennis over dat statuut hebben.

Spreker komt terug op de kwestie van de provincies en merkt op dat hun afschaffing geenszins betekent dat de instellingen waarover zij toezicht houden, worden opgeheven. De bevoegdheden daarover worden dan waarschijnlijk gewoon overgedragen aan de Gewesten.

De resultaten van een burgerassemblee moeten absoluut een vervolg op politiek niveau krijgen. Zo niet verliest die burgerassemblee alle zin. Zelfs indien de burgerassemblee louter raadgevend is, maar bij het brede publiek voldoende bekendheid geniet, zal de politieke overheid een standpunt moeten innemen over zijn voorstellen. Ze zal ze ofwel moeten accepteren, ofwel verwerpen en die verwerping zal gemotiveerd moeten worden.

Het is echter even vanzelfsprekend dat de politieke overheid het *leadership* moet behouden en de weg naar het algemeen welzijn moet tonen. In de jaren dertig moest de Amerikaanse president Roosevelt impopulaire economische maatregelen nemen om de verwoestende economische crisis te bestrijden. Men bestempelde hem zelfs als een communist. Een burgerassemblee zou die maatregelen nooit hebben voorgesteld en aangenomen, ook al waren ze onontbeerlijk.

De heer Demeuse merkt op dat sommige bij loting aangewezen personen weigeren deel te nemen aan een mechanisme van participatieve democratie, niet omdat ze dat niet willen, maar omdat ze dat niet durven.

Er dient volgens hem absoluut te worden nagedacht over de manier waarop men een publiek dat zich in een dergelijke assemblee niet op zijn plaats voelt, er toch bij kan betrekken.

De heer Cordier deelt die analyse en meent dat het vooral een kwestie van goede communicatie is, die er van bij de aanvang van het project van de burgerassemblee moet zijn: het is essentieel dat men de potentiële kandidaten goed uitlegt dat iedereen zijn mening zal kunnen geven in de burgerassemblee en hoe dat zal gebeuren.

De heer Moreau voegt eraan toe dat de kwestie van de positionering van de burgerassemblee hierin fundamenteel is. Men dient tot elke prijs te voorkomen dat de

disent: «Pourquoi y aller? Cela ne servira à rien». Si la communication auprès du grand public est organisée et attractive, s'il apparaît que cette assemblée sera écoutée, la motivation sera d'autant plus grande parmi les candidats potentiels.

Contrairement à son collègue Michel Cordier, l'intervenant se dit sceptique sur la participation d'organisations non gouvernementales (ONG), de fédérations et de scientifiques en qualité de membres de l'assemblée citoyenne. En revanche, il se dit favorable au fait de les auditionner et de faire appel à leur expertise pour la bonne élaboration des travaux. Ils ont un rôle important à jouer pour informer les citoyens de l'assemblée. Il estime par ailleurs qu'il sera tout aussi nécessaire d'auditionner les politiques, puisque cela contribue également à une bonne analyse par l'assemblée citoyenne.

En conclusion, l'assemblée citoyenne en tant que telle ne devrait, à ses yeux, être composée que de citoyens.

Si, malgré tout, on décide d'y inclure des ONG et des fédérations, il sera capital de prévoir des *Chatham House Rules* pour réglementer la confidentialité des informations échangées lors d'une réunion. Selon ces règles, lorsqu'une réunion, ou l'une de ses parties, se déroule sous la règle de *Chatham House*, les participants sont libres d'utiliser les informations collectées à cette occasion, mais ils ne doivent révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations, de même qu'ils ne doivent pas révéler l'identité des autres participants.

L'intervenant insiste sur le risque réel que des ONG et des fédérations tentent de sortir du cœur des débats de l'assemblée citoyenne pour l'orienter vers d'autres thèmes.

M. Cordier réplique que ce débat sur la composition hybride d'une assemblée citoyenne n'est pas nouveau. On peut contrecarrer le risque d'influence de certains groupes en prévoyant des règles claires sur le processus décisionnel et les votes: qui décide au sein de l'assemblée et qui vote de quelle manière et avec quel poids? Sans la participation d'acteurs autres que les citoyens tirés au sort, l'intervenant craint que l'assemblée citoyenne manque de légitimité. Il renvoie à la foire aux questions sur le site Internet du Forum pour la transition. Un article y traite de la légitimité spécifique d'une telle assemblée.

M. Moreau rappelle qu'une assemblée citoyenne ne décide pas, mais propose! Elle fera des propositions qui devront être soumises au politique pour pouvoir être validées. La décision finale appartient dès lors uniquement au

aangewezen personen bij zichzelf zeggen: «Waarom zou ik er naartoe gaan? Dat is nutteloos.» Indien de communicatie voor het brede publiek goed georganiseerd en aantrekkelijk is, indien blijkt dat naar die assemblee geluisterd zal worden, zal de motivatie bij de potentiële kandidaten groot zijn.

In tegenstelling tot zijn collega Cordier, zegt spreker sceptisch te zijn wat de deelname betreft van niet gouvernementele organisaties (ngo), beroepsfederaties en wetenschappers aan de burgerassemblee. Hij is er wel voor om hen te horen en een beroep te doen op hun deskundigheid voor het goede verloop van de werkzaamheden. Ze hebben een belangrijke rol te spelen inzake het informeren van de burgers van de assemblee. Daarnaast acht hij het even noodzakelijk dat men de politici hoort, want dat draagt eveneens bij tot een goede analyse door de burgerassemblee.

Hij besluit dat de burgerassemblee als zodanig voor hem alleen uit burgers mag bestaan.

Als men toch zou beslissen er ngo's en federaties bij te betrekken, dan wordt het van kapitaal belang te voorzien in *Chatham House Rules* om de vertrouwelijkheid van de op een vergadering uitgewisselde informatie te regelen. De *Chatham House Rules* bepalen dat de deelnemers aan een vergadering, of een deel van een vergadering, de informatie die zij daar verkrijgen mogen gebruiken, maar dat ze de identiteit en het lidmaatschap van de personen die de bron zijn van die informatie niet mogen bekendmaken, net zo min als de identiteit van de andere deelnemers.

Spreker beklemtoont het reële risico dat ngo's en federaties zullen proberen de kern van de debatten van de burgerassemblee te verleggen naar andere thema's.

De heer Cordier antwoordt dat dit debat over de hybride samenstelling van een burgerassemblee niet nieuw is. Men kan het risico op beïnvloeding door bepaalde groepen bestrijden door heldere regels voor het besluitvormingsproces en de stemmingen vast te stellen: wie beslist in de assemblee en wie stemt op welke manier en met welk gewicht? Spreker vreest dat zonder de deelname van andere actoren dan de bij loting aangewezen burgers de burgerassemblee onvoldoende legitimiteit zal hebben. Hij verwijst naar de vragen op de website van het Transitieforum. Daar staat een artikel over de specifieke legitimiteit van dergelijke assemblee.

De heer Moreau herinnert eraan dat een burgerassemblee niet beslist, maar voorstelt! Haar voorstellen moeten door de politiek worden bekrachtigd. De eindbeslissing kan dus alleen door de politiek worden genomen. Anders

politique. À défaut, la pression mise sur les membres de l'assemblée citoyenne serait beaucoup trop grande.

M. Miesen constate qu'il est capital de bien déterminer ce que l'on fait avec les propositions formulées par une assemblée citoyenne. Si cet aspect est mal géré, il y aura un grand potentiel de frustration chez les participants. En Communauté germanophone, lors du projet pilote relatif au Conseil citoyen, certaines propositions des citoyens n'étaient pas prêtes pour être versées directement dans un décret, alors que d'autres l'étaient. Que faire dans ce cas?

En Belgique, les compétences du fédéral sont limitées. Les compétences de l'assemblée citoyenne proposée par les experts seront-elles dès lors limitées à celles du fédéral ou seront-elles élargies aux compétences relevant des Communautés et Régions? Dans l'affirmative, comment les différents gouvernements géreront-ils les propositions de l'assemblée des citoyens?

M. Cordier répond que, dans son rôle consultatif, l'assemblée citoyenne fera un panier de propositions aux assemblées représentatives et au gouvernement fédéral. Ces instances décideront de la suite à y donner mais devront justifier leur choix auprès de la population.

Le Forum pour la transition a proposé de loger l'assemblée citoyenne au Sénat, précisément parce qu'il est interfédéral. La Constitution stipule que le Sénat a le droit d'étudier des sujets qui touchent à la fois aux compétences fédérales, communautaires et régionales. Les propositions de l'assemblée citoyenne pourraient dès lors s'adresser à tous les niveaux de pouvoir belges.

M. Moreau estime que l'aspect interfédéral de l'assemblée citoyenne est d'une importance cruciale puisque c'est le gage de sa réussite. Le morcellement des compétences est en effet la plus grande faiblesse de notre pays: à titre d'exemple, pour les plans de relance, les Régions attendent la formation d'un gouvernement fédéral qui ne vient pas. Cela entraîne un phénomène d'inertie qui est notre ennemi commun.

Quant à la réception des propositions formulées par l'assemblée citoyenne, celle-ci dépendra aussi de la qualité du travail fourni par l'assemblée citoyenne. Si ces propositions sont bien formulées et argumentées et si elles sont unanimement soutenues par les membres de l'assemblée citoyenne, elles auront une telle force qu'elles ne pourront que convaincre les gouvernements.

\*  
\* \*

zou de druk op de leden van de burgerassemblee veel te groot zijn.

De heer Miesen stelt vast dat het van groot belang is dat men duidelijk bepaalt wat er gebeurt met de voorstellen van de burgerassemblee. Indien men dat aspect niet goed regelt, zal er bij de deelnemers grote frustratie kunnen ontstaan. Bij het proefproject met de Burgerraad in de Duitstalige Gemeenschap waren sommige voorstellen van de burgers niet klaar om rechtstreeks in een decreet te worden gegoten, terwijl andere dat wel waren. Wat moet men in dat geval doen?

De bevoegdheden van de federale overheid zijn beperkt in België. Zullen de door de deskundigen voorgestelde bevoegdheden van de burgerassemblee beperkt blijven tot die van de federale overheid of zullen ze worden uitgebreid tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten? Zo ja, hoe zullen de diverse regeringen de voorstellen van de burgerassemblee behandelen?

De heer Cordier antwoordt dat de burgerassemblee in zijn raadgevende rol een korf met voorstellen zal samenstellen voor de representatieve assemblees en de federale regering. Die instanties zullen beslissen welk gevolg eraan moet worden gegeven, maar zullen hun beslissing tegenover de bevolking moeten verantwoorden.

Het Transitieforum heeft voorgesteld dat de Senaat de burgerassemblee onderdak geeft, precies omdat hij interfederaal is. De Grondwet bepaalt dat de Senaat het recht heeft thema's te onderzoeken die tegelijk aan de federale, de gemeenschaps- en de gewestbevoegdheden raken. De voorstellen van de burgerassemblee kunnen dan ook aan alle Belgische beleidsniveaus gericht zijn.

De heer Moreau meent dat het interfederale aspect van de burgerassemblee van cruciaal belang is, aangezien dat zijn succes verzekert. De versplintering van de bevoegdheden is immers de grootste zwakte van ons land: voor de relanceplannen bijvoorbeeld wachten de Gewesten op de vorming van een federale regering, die er niet komt. Dat veroorzaakt een vorm van inertie, die onze gemeenschappelijke vijand is.

De ontvangst van de voorstellen van de burgerassemblee zal ook afhangen van de kwaliteit van haar werk. Indien die voorstellen goed geformuleerd en beargumenteerd zijn en indien de leden van de burgerassemblee ze eenparig steunen, zullen ze zo'n kracht hebben dat ze de regeringen alleen maar zullen kunnen overtuigen.

\*  
\* \*