

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2019-2020

---

26 JUIN 2020

---

**Proposition de déclaration de révision de l'article 36, du titre III, chapitre I<sup>er</sup> et chapitre II, des articles 100, 119, 143, 151, 174 et 195 de la Constitution visant à supprimer le Sénat pour créer une assemblée de citoyens tirés au sort**

(Déposée par M. Rodrigue Demeuse et consorts)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

### I. INTRODUCTION

La Belgique connaît depuis plusieurs années un climat de profonde déconnexion entre la population et le monde politique. Celle-ci s'est notamment illustrée par l'importance des taux cumulés d'abstentionnisme et d'absentéisme observés lors des dernières élections de mai 2019 (17 %). Depuis lors, la déliaison entre les citoyens et leurs représentants semble s'être encore accentuée suite aux difficultés répétées des représentants du monde politique à former un gouvernement fédéral de plein exercice.

Bien conscient de cet enjeu, le Sénat a entamé, dès le début de cette législature, une réflexion sur les nouveaux mécanismes de participation citoyenne mis en place à tous les niveaux de pouvoir du pays, via la création d'une commission spécialement dédiée à ces questions.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2019-2020

---

26 JUNI 2020

---

**Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 36, van titel III, hoofdstuk I en hoofdstuk II, en van de artikelen 100, 119, 143, 151, 174 en 195 van de Grondwet, met het oog op de afschaffing van de Senaat teneinde een bij loting samengestelde burgerassemblee op te richten**

(Ingediend door de heer Rodrigue Demeuse c.s.)

---

## TOELICHTING

---

### I. INLEIDING

Sinds enkele jaren gaapt er in België een diepe kloof tussen de bevolking en de politieke wereld. Dit blijkt onder meer uit de vele onthoudingen en afwezigheden tijdens de laatste verkiezingen in mei 2019 (samen 17 %). Sindsdien is de vervreemding tussen de burgers en hun vertegenwoordigers nog toegenomen ten gevolge van het blijvend onvermogen van politici om een volwaardige federale regering te vormen.

De Senaat is zich bewust van deze toestand en is vanaf het begin van deze zittingsperiode in een speciaal hiervoor opgerichte commissie beginnen nadenken over nieuwe vormen van burgerparticipatie voor alle bestuursniveaus van het land.

Cependant, c'est la totalité du système démocratique qui doit à présent démontrer sa capacité à remettre en question son propre fonctionnement pour accorder plus de place aux citoyens.

Pour ce faire, les circonstances actuelles sont optimales. La crise inédite liée à l'épidémie de Covid-19 que notre pays vient de traverser appelle des réponses à la hauteur des enjeux qui se présentent. La place accordée aux citoyens dans le fonctionnement de nos institutions doit rapidement faire l'objet d'une réforme digne des avancées démocratiques mises en œuvre à la sortie des deux derniers grands chocs qu'ont constitué les deux conflits mondiaux.

Aussi, en ces temps de préparation de «l'après coronavirus», il est tout particulièrement urgent d'entendre et de prendre en compte les changements sociaux et idéologiques qui parcourent la société et d'améliorer les outils démocratiques à disposition pour y répondre. Il est également important de rétribuer les efforts et privations imposés dans le but de contenir la propagation du virus.

Concrètement, la citoyenneté ne peut plus se réduire aux seuls votes à l'occasion des élections tous les cinq ans. Elle doit trouver d'autres formes d'expressions. De nombreuses voix appellent aujourd'hui à une réforme citoyenne de l'État qui soignerait la fracture démocratique en donnant une nouvelle place au citoyen (1). En tant qu'ultime garant de la légitimité démocratique, son inclusion dans les instances de décision politique doit être une priorité.

La présente proposition de déclaration de révision de la Constitution s'inscrit dans cette volonté, en posant les jalons de la suppression du Sénat pour en faire une assemblée citoyenne qui serait composée exclusivement de citoyens tirés au sort. De cette manière, la Belgique s'inscrirait parmi les nations pionnières sur le plan démocratique.

## II. CONSTATS: LA DÉMOCRATIE EN CRISE

### A. Une crise globale

Dans la plupart des régions du monde, on assiste à une crise généralisée de la démocratie comme régime politique sous sa forme actuelle. La recrudescence du sentiment de défiance des citoyennes et citoyens à l'égard des institutions s'illustre par la multiplication,

(1) «Plaidoyer pour une réforme de l'État citoyenne», *Le Soir*, 7 janvier 2020.

Het hele democratische bestel moet nu echter aantonen dat het in staat is om zijn eigen werking ter discussie te stellen en meer plaats aan de burgers toe te kennen.

De huidige omstandigheden zijn hiervoor optimaal. De ongeziene coronacrisis in ons land vraagt om antwoorden die aangepast zijn aan de uitdagingen waarmee wij worden geconfronteerd. De plaats die aan de burgers wordt toegekend in de werking van onze instellingen moet snel worden herbekeken in een hervorming die vergelijkbaar is met de grote democratische doorbraken die er gekomen zijn na de laatste twee grote crisissen, veroorzaakt door de twee wereldoorlogen.

Nu het «postcoronatijdperk» wordt voorbereid, is het des te dringender geworden om oog te hebben voor en rekening te houden met de maatschappelijke en ideologische veranderingen in de maatschappij, en om de democratische instrumenten die hierop een antwoord moeten bieden, te verbeteren. Het is ook belangrijk om de inspanningen en ontberingen die werden opgelegd om de verspreiding van het virus tegen te gaan, te belonen.

Concreet houdt dat in dat burgerschap zich niet langer kan beperken tot het loutere stemmen bij verkiezingen om de vijf jaar. Het moet andere manieren vinden om zich te uiten. Velen roepen tegenwoordig op tot een burgerlijke hervorming van de Staat die de democratische kloof zou verkleinen door de burger een nieuwe plaats te geven (1). Als ultieme waarborg voor de democratische legitimiteit moet de betrokkenheid van burgers bij de politieke besluitvorming een prioriteit zijn.

Dit voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet past in dit streven. Het bereidt de weg voor de afschaffing van de Senaat om er een burgerassemblee van te maken die uitsluitend uit uitgelote burgers zou bestaan. Zo zou België op democratisch vlak tot één van de pionierslanden behoren.

## II. VASTSTELLINGEN: DE DEMOCRATIE IN CRISIS

### A. Een wereldwijde crisis

In de meeste landen van de wereld is er sprake van een algemene crisis van de democratie als politiek stelsel in de huidige vorm. Het toenemende wantrouwen van burgers tegenover de instellingen blijkt uit het uitbreken, in alle delen van de wereld, van betogingen en revoluties (gele

(1) «Plaidoyer pour une réforme de l'État citoyenne», *Le Soir*, 7 januari 2020.

aux quatre coins du globe, de manifestations et révolutions (gilets jaunes, gilets verts, manifestations à Paris, Hong Kong, Santiago, Barcelone, Beyrouth, Algérie, etc.). Ces événements ont souvent pour point commun le rejet des inégalités et le sentiment de perte de contrôle démocratique. Mais ils ne sont pas la seule expression de ce mécontentement critique vis-à-vis des institutions, des autorités et du monde politique. En Europe, la montée des populismes et le désintérêt grandissant des citoyens pour la chose politique se traduisent également par l'augmentation de l'absentéisme aux élections.

C'est également le constat posé par l'organisation non gouvernementale (ONG) américaine *Freedom House* (2), qui, chaque année depuis 2006, met à jour un indice annuel des démocraties mondiales. Selon le journal *The Economist*, on a malheureusement constaté un déclin global de la qualité générale des régimes démocratiques, sous l'effet notamment de fortes régressions en Amérique latine et en Afrique subsaharienne, et ce malgré les différentes «avancées spectaculaires» qui ont eu lieu dans certains pays, et qui se manifestent généralement par une participation accrue des citoyens aux processus décisionnels.

De façon générale, il en ressort un constat évident: la démocratie ne peut plus, comme elle l'a été ces dernières décennies, être réduite aux seuls cycles électoraux. Puisqu'elle peine à se renouveler, il est crucial d'en promouvoir d'autres formes, en particulier celles qui placent le citoyen au cœur du processus décisionnel.

## B. La Belgique, une démocratie à parfaire

Dans ce sombre tableau dressé par *The Economist*, la Belgique s'illustre par ses mauvais résultats. En 2016, l'indice des démocraties mondiales la plaçait ainsi au trente-cinquième rang, derrière tous ses voisins d'Europe occidentale, mais aussi derrière l'Inde, le Botswana ou encore les États-Unis de Donald Trump (3).

Le journal qualifiait la Belgique de «démocratie imparfaite», dans la mesure où, si elle était bel et bien pourvue d'élections libres et de mécanismes visant au respect des libertés civiles fondamentales, il y existait également «des faiblesses importantes dans d'autres aspects de la démocratie, notamment des problèmes de

hesjes, groene hesjes, betogingen in Parijs, Hong Kong, Santiago, Barcelona, Beiroet, Algerije, enz.). Al deze gebeurtenissen hebben vaak met elkaar gemeen dat zij de ongelijkheid en het gevoel van controleverlies ten opzichte van de instellingen aan de kaak stellen. Het gaat echter niet alleen om een uiting van kritische ontevredenheid tegenover de instellingen, de overheid en de politici. In Europa vertaalt de opkomst van het populisme en de groeiende desinteresse van de burgers voor de politiek zich ook in een toenemend absentisme bij de verkiezingen.

Dat is ook de vaststelling van de Amerikaanse niet-gouvernementele organisatie (ngo) *Freedom House* (2), die sinds 2006 elk jaar een index bijwerkt van de democratieën wereldwijd. Volgens de krant *The Economist* is er helaas sprake van een wereldwijde achteruitgang van de algemene kwaliteit van democratische regimes, met name door een sterke teruggang in Latijns-Amerika en Sub-Saharisch Afrika, en dat ondanks de «spectaculaire vooruitgang» in een aantal landen, die meestal gekenmerkt wordt door een toenemende participatie van burgers aan de besluitvorming.

Over het algemeen is de conclusie duidelijk: de democratie kan niet langer, zoals in de afgelopen decennia, beperkt blijven tot periodieke verkiezingen alleen. Aangezien zij zich maar moeilijk lijkt te kunnen vernieuwen, is het cruciaal om andere vormen ervan aan te moedigen, in het bijzonder vormen die de burger centraal plaatsen in het besluitvormingsproces.

## B. België, een onvolmaakte democratie

In het sombere beeld dat *The Economist* schetst, vallen ook de slechte resultaten van België op. In 2016 prijkte het in de index van wereldwijde democratieën op de vijfendertigste plaats, na al zijn West-Europese buurlanden, maar ook na India, Botswana of de Verenigde Staten onder Donald Trump (3).

De krant noemt België een «onvolmaakte democratie». Hoewel er wel degelijk vrije verkiezingen plaatsvinden met inachtneming van de fundamentele burgerrechten, zijn er ook «aanzienlijke zwaktes in andere aspecten van de democratie, met name bestuurlijke problemen, een onderontwikkelde politieke cultuur en een lage

(2) Voir l'article «Freedom in the world 2019: Democracy in Retreat», <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat>.

(3) *The Economist*, «Democracy Index 2016», [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016).

(2) Zie het artikel «Freedom in the world 2019: Democracy in Retreat», <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat>.

(3) *The Economist*, «Democracy Index 2016», [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016).

gouvernance, une culture politique sous-développée et de faibles niveaux de participation politique» (4). Depuis lors, aucune amélioration notable n'a été relevée dans les éditions ultérieures de ce rapport, notre pays se classant à la trente-troisième place en 2019 (5).

*The Economist* justifie ce score par la faible confiance portée par les citoyens aux partis traditionnels, qui a alimenté la croissance des partis extrémistes et des groupes populistes. Le journal britannique relève une fragmentation et une polarisation des votes, générant «des difficultés pour la formation des gouvernements, ce qui a conduit (...) à des coalitions inconfortables ou à des gouvernements qui, une fois formés, ont lutté pour rester stables et efficaces» (6). La difficulté de former un gouvernement de plein exercice s'est d'ailleurs à nouveau manifestée suite à la chute du gouvernement Michel I, en décembre 2018. En conséquence de quoi, lors des élections de mai 2019 qui ont suivi, les fractures sociales, linguistiques et politiques qui traversent le pays ont davantage été mises en exergue que les projets sur lesquels les citoyens pouvaient pourtant se rejoindre.

Cette perte de confiance de la population vis-à-vis des partis politiques n'est pas uniquement théorique. Elle se traduit dans les chiffres de l'abstention: pour rappel, à l'occasion des dernières élections européennes, fédérales et régionales du 26 mai 2019, les taux d'abstention et de vote blanc ont atteint des records. Ainsi, en dépit du vote obligatoire, près d'un million d'électeurs (949 076 précisément) ne se sont pas rendus aux urnes. Et parmi ceux qui s'y sont rendus, 438 095 ont voté blanc. Si l'abstention était représentée au Parlement fédéral, elle formerait ainsi le premier parti.

### III. PRISE DE CONSCIENCE: DE PLUS EN PLUS D'ASSEMBLÉES TIRÉES AU SORT

#### A. Dans le monde

Si le système démocratique tel qu'il s'est développé au xx<sup>e</sup> siècle présente aujourd'hui d'importants signes d'essoufflement, des solutions existent pour rapprocher

(4) *The Economist*, «Democracy Index 2017: Free speech under attack», [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=democracyindex2017](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2017).

(5) *The Economist*, «Democracy Index 2019», [https://www.eiu.com/topic/democracy-index?&zid=democracyindex2019&utm\\_source=blog&utm\\_medium=blog&utm\\_name=democracyindex2019&utm\\_term=democracyindex2019&utm\\_content=middle\\_link](https://www.eiu.com/topic/democracy-index?&zid=democracyindex2019&utm_source=blog&utm_medium=blog&utm_name=democracyindex2019&utm_term=democracyindex2019&utm_content=middle_link).

(6) Citation du rapport de *The Economist* traduit par «La Belgique a-t-elle (encore) un problème avec la participation citoyenne?», *La Libre Belgique*, 29 avril 2020, <https://www.lalibre.be/debats/opinions/la-belgique-a-t-elle-encore-un-probleme-avec-la-participation-5ea99c039978e238457a4bd6>.

gradat van politieke participatie» (4). Sindsdien zijn in de latere uitgaven van het verslag geen noemenswaardige verbeteringen opgetekend, en bekleedt ons land in 2019 de drieëndertigste plaats (5).

*The Economist* verantwoordt deze score door het geringe vertrouwen van de burgers in traditionele partijen, wat de groei van extremistische partijen en populistische groeperingen heeft aangewakkerd. De Britse krant wijst op een fragmentatie en polarisatie van de stemmen, die leiden tot «problemen voor de regeringsvorming, en bijgevolg tot (...) oncomfortabele meerderheden of regeringen die, eens gevormd, worstelen om stabiel en efficiënt te blijven» (6). Het is eens te meer duidelijk geworden hoe moeilijk het is om een volwaardige regering te vormen na de val van Michel I in december 2018. Bijgevolg zijn tijdens de daaropvolgende verkiezingen van mei 2019 de sociale, communautaire en politieke breuklijnen die het land kent prominenter naar voren geschoven dan de projecten waarover de burgers het nochtans eens konden zijn.

Dit verlies van vertrouwen van de bevolking tegenover de politieke partijen is niet louter theoretisch. Het vertaalt zich ook in het aantal kiezers dat zich onthouden heeft. Bij de laatste Europese, federale en regionale verkiezingen van 26 mei 2019 heeft het aantal afwezigen en blanco stemmers een recordhoogte bereikt. Ondanks de stemplicht zijn bijna één miljoen kiezers (949 076 om precies te zijn) niet komen opdagen. En onder hen die wel naar de stembus zijn gegaan, hebben er 438 095 blanco gestemd. Als alle onthouders door een partij werden vertegenwoordigd, zou die de grootste fractie in het Federaal Parlement vormen.

### III. BEWUSTWORDING: STEEDS MEER BIJ LOTING SAMENGESTELDE ASSEMBLEES

#### A. In de wereld

Hoewel het democratisch bestel zoals het zich in de twintigste eeuw heeft ontwikkeld vandaag ernstige tekenen van verzwakking vertoont, bestaan er oplossingen om

(4) *The Economist*, «Democracy Index 2017: Free speech under attack», [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=democracyindex2017](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2017).

(5) *The Economist*, «Democracy Index 2019», [https://www.eiu.com/topic/democracy-index?&zid=democracyindex2019&utm\\_source=blog&utm\\_medium=blog&utm\\_name=democracyindex2019&utm\\_term=democracyindex2019&utm\\_content=middle\\_link](https://www.eiu.com/topic/democracy-index?&zid=democracyindex2019&utm_source=blog&utm_medium=blog&utm_name=democracyindex2019&utm_term=democracyindex2019&utm_content=middle_link).

(6) Citaat uit het verslag van *The Economist*, in het Frans vertaald als «La Belgique a-t-elle (encore) un problème avec la participation citoyenne?», *La Libre Belgique*, 29 april 2020, <https://www.lalibre.be/debats/opinions/la-belgique-a-t-elle-encore-un-probleme-avec-la-participation-5ea99c039978e238457a4bd6>.

les citoyens du monde politique, et des initiatives en ce sens voient le jour un peu partout dans le monde.

Car bien que la population se détourne de plus en plus du monde politique et de ses institutions, les citoyens ne sont pas devenus indifférents à la politique pour autant. Bien au contraire, les mobilisations relatives à des enjeux majeurs tels que le climat ou la justice sociale se multiplient. En France, l'une des revendications du mouvement des Gilets jaunes est la mise en place du Référendum d'initiative citoyenne (RIC), ce dispositif de démocratie directe permettant à des citoyens réunissant un nombre de signatures déterminé de soumettre directement une question au vote de la population. Par ailleurs, les nombreuses marches, grèves et revendications plus ou moins organisées, pour défendre notamment l'écologie et l'urgence climatique, symbolisent elles aussi cette volonté du citoyen d'être davantage entendu et considéré par les pouvoirs publics.

Les institutions internationales ne sont pas insensibles à cette ambition citoyenne. Le Conseil de l'Europe considère, par exemple, qu'il est impératif, du fait de la rapidité des changements sociaux, économiques et technologiques, d'adapter les institutions démocratiques aux besoins du XXI<sup>e</sup> siècle. Pour ce dernier, la participation citoyenne constitue la sève de la démocratie, et la «légitimité de la démocratie – et sa pérennité – dépendent de la capacité à proposer de nouvelles façons attrayantes de faire participer tous les citoyens» (7).

Ce discours est loin d'être isolé. De manière générale, ce siècle voit la montée en puissance de «l'impératif délibératif», porté à la fois par les acteurs de terrain et par les théoriciens. Nés dans les années 1970 au Danemark et en Allemagne, les jurys de citoyens et autres conférences de consensus se diffusent en Europe depuis une trentaine d'années (8). Aujourd'hui, c'est au tour des assemblées citoyennes d'occuper le devant de la scène (9). Du côté de la sphère académique, la référence à la démocratie délibérative connaît également un succès croissant depuis une vingtaine d'années, en particulier dans le monde anglo-saxon (10).

(7) Conseil de l'Europe, «Priorities 2017-2018 for the Directorate general of democracy», <https://www.coe.int/en/web/democracy/priorities>.

(8) Smith, G., et Wales, C., «Citizens' Juries and Deliberative Democracy», *Political Studies*, 2000, 48(1), p. 51-65, <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00250>.

(9) Courant, D., «Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution», *La vie des idées*, [https://lavedesidees.fr/IMG/pdf/20190305\\_irlande-5.pdf](https://lavedesidees.fr/IMG/pdf/20190305_irlande-5.pdf).

(10) Blondiaux, L., et Sintomer, Y., «L'impératif délibératif», *Politix*, vol. 15, n° 57, premier trimestre 2002, «Démocratie et délibération», p. 17-35.

de burgers nauwer te betrekken bij de politiek, en zowat overal ter wereld worden initiatieven in die zin genomen.

Want hoewel de bevolking zich steeds meer van de politieke wereld en zijn instellingen afkeert, zijn die burgers daarom niet onverschillig geworden tegenover de politiek. Wel integendeel, ze komen steeds meer in het geweer voor belangrijke thema's zoals het klimaat of sociale rechtvaardigheid. Eén van de eisen van de beweging van de gele hesjes in Frankrijk is het invoeren van een *Référendum d'initiative citoyenne* (RIC), een instrument voor directe democratie waardoor burgers die een bepaald aantal handtekeningen kunnen verzamelen, een zaak rechtstreeks ter stemming aan de bevolking kunnen voorleggen. Ook de vele, al dan niet georganiseerde marsen, stakingen en eisenpakketten, ter verdediging van de ecologie en de spoedeisende klimaatmaatregelen, staan symbool voor die wil van de burger om meer te worden gehoord en in acht genomen door de overheid.

De internationale instellingen staan niet onverschillig tegenover die ambitie van de burger. De Raad van Europa bijvoorbeeld vindt dat men wegens de snelheid van de sociale, economische en technologische veranderingen, absoluut de democratische instellingen aan de behoeften van de 21<sup>e</sup> eeuw moet aanpassen. Volgens de Raad is de burgerparticipatie de levenskracht van de democratie en hangen de legitimiteit van de democratie – en haar voortbestaan – af van het vermogen om nieuwe, aantrekkelijke manieren te vinden om alle burgers te laten participeren (7).

Dit is zeker geen geïsoleerd discours. De roep om een deliberatieve democratie klinkt in deze eeuw steeds luider, zowel bij de actoren op het terrein als bij de theoretici. De burgerjury's en andere consensusconferenties zijn in de jaren 1970 in Denemarken en Duitsland ontstaan en verspreiden zich sinds een dertigtal jaren over Europa (8). Vandaag zijn het de burgerassemblees die de aandacht opeisen (9). Ook in academische kringen, vooral in de Angelsaksische wereld, kent het concept deliberatieve democratie de laatste twintig jaar steeds meer bijval (10).

(7) Raad van Europa, «Priorities 2017-2018 for the Directorate general of democracy», <https://www.coe.int/en/web/democracy/priorities>.

(8) Smith, G., en Wales, C., «Citizens' Juries and Deliberative Democracy», *Political Studies*, 2000, 48(1), p. 51-65, <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00250>.

(9) Courant, D., «Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution», *La vie des idées*, [https://lavedesidees.fr/IMG/pdf/20190305\\_irlande-5.pdf](https://lavedesidees.fr/IMG/pdf/20190305_irlande-5.pdf).

(10) Blondiaux, L., en Sintomer, Y., «L'impératif délibératif», *Politix*, vol. 15, n° 57, eerste kwartaal 2002, «Démocratie et délibération», blz. 17-35.

Et plusieurs expériences concrètes d'assemblées tirées au sort se multiplient, dans un retour inédit aux origines grecques de la démocratie.

En Irlande, deux assemblées citoyennes tirées au sort en ont fait un laboratoire exceptionnel pour la démocratie délibérative, entraînant des révisions constitutionnelles majeures: la légalisation du mariage homosexuel et l'avortement.

La première, appelée la «*Convention on the Constitution*», et qui s'est réunie entre 2012-2015, fut une assemblée mixte, composée de soixante-six citoyens tirés au sort et de trente-trois élus issus des différents partis et guidés par des experts intervenus en tant que conférenciers visant à informer le débat avec des points de vue argumentés et contradictoires. Elle avait pour tâche de réviser huit articles de la Constitution et de remettre ses conclusions au Parlement avant que certaines ne soient soumises à référendum, ce dernier étant une procédure obligatoire pour tout changement constitutionnel en Irlande. Sous la supervision d'un agent public et encadré par des fonctionnaires d'État, les délibérants se sont réunis un week-end par mois, lors desquels ils ont à la fois auditionné les différents experts, délibéré, débattu et voté, puis transmis leurs propositions d'avis au gouvernement et au Parlement.

La seconde (2016-2018), intitulée la «*Citizens' Assembly*», composée cette fois de nonante-neuf citoyens tirés au sort et présidés par un juge de la Cour suprême, avait pour tâche de traiter cinq enjeux, allant de la légalisation de l'avortement à la réforme du Parlement.

En France, une «*Convention citoyenne pour le climat*» a été mise sur pied en octobre 2019. Elle regroupe cent cinquante citoyens tirés au sort et réunis au sein d'une assemblée de citoyens (11), dans le but de définir une série de mesures relatives aux engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique, à commencer par l'atteinte de la neutralité carbone en 2050 et la baisse de 40 % de la consommation d'énergies fossiles d'ici 2030. L'objectif de cette Convention est d'adresser, au terme de ses travaux, prévu pour juin 2020 (12), un rapport au président de la République et au gouvernement qui rende compte de l'ensemble des mesures législatives et réglementaires qui manquent actuellement à la France pour atteindre

(11) «François de Rugy et Patrick Bernasconi installent le comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour la transition écologique et précisent ses modalités d'organisation», sur le site Internet du ministère de la Transition écologique et solidaire (consulté le 11 août 2019), <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/francois-rugy-et-patrick-bernasconi-installent-comite-gouvernance-convention-citoyenne-transition-0>.

(12) L'agenda est disponible sur le site officiel: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/#>.

Er komen steeds meer concrete experimenten met bijloting samengestelde assemblees, in een totaal nieuwe terugkeer naar de Griekse oorsprong van de democratie.

In Ierland hebben twee bijloting samengestelde assemblees van dat land een uitzonderlijk laboratorium voor de deliberatieve democratie gemaakt. Dat heeft geleid tot twee belangrijke grondwetsherzieningen: de wetgeving rond het homohuwelijk en abortus.

De eerste, de «*Convention on the Constitution*», die in 2012-2015 samenkwam, was een hybride assemblee bestaande uit zesenzestig gelote burgers en drieëndertig verkozenen uit alle partijen, die bijgestaan werden door deskundigen die als sprekers optraden om het debat te stofferen met beargumenteerde en tegensprekelijke punten. De *Convention* had als opdracht acht artikelen van de Grondwet te herzien en haar conclusies aan het Parlement bekend te maken, voor een aantal ervan aan bod kwamen in een referendum, in Ierland een verplichte procedure voor iedere grondwetswijziging. Onder toezicht van een overheidsfunctionaris en onder begeleiding van ambtenaren vergaderden de leden een weekend per maand, waarbij ze experten hebben gehoord, hebben beraadslaagd, gedebatteerd en gestemd. Vervolgens hebben ze de adviezen die ze voorstelden aan de regering en het Parlement gezonden.

De tweede (2016-2018), de «*Citizens' Assembly*», bestond dan weer uit 99 uitgelote burgers, met als voorzitter een rechter van het Hooggerechtshof. Haar opdracht was vijf thema's te behandelen, van de wetgeving rond abortus tot de hervorming van het Parlement.

In Frankrijk werd in oktober 2019 een «*Convention citoyenne pour le climat*» opgericht. Ze bestaat uit honderdvijftig uitgelote burgers die in een burgerassemblee samenkomen (11), om een reeks maatregelen te bepalen in verband met de verbintenissen van Frankrijk in de strijd tegen de klimaatverandering, te beginnen met het bereiken van koolstofneutraliteit in 2050 en het verminderen van het verbruik van fossiele brandstoffen met 40 % tegen 2030. Het doel van die *Convention* is op het einde van haar werkzaamheden, dat in juni 2020 gepland is (12), een verslag te bezorgen aan de president van de Republiek en de regering, waarin alle wetgevende en reglementaire maatregelen staan die Frankrijk momenteel ontbeert om zijn klimaatdoelstellingen te halen.

(11) «François de Rugy et Patrick Bernasconi installent le comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour la transition écologique et précisent ses modalités d'organisation», op de website van het Franse *ministère de la Transition écologique et solidaire* (geraadpleegd op 11 augustus 2019), <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/francois-rugy-et-patrick-bernasconi-installent-comite-gouvernance-convention-citoyenne-transition-0>.

(12) De agenda staat op de officiële website: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/#>.

ses objectifs climatiques. Parmi ces mesures législatives, la Convention désignera également celles qui devraient être soumises à un référendum. Le gouvernement est tenu de donner suite à ces priorités et de communiquer un plan de mise en œuvre pour y répondre.

Dans la pratique, la Convention est guidée par un comité de gouvernance, composé de deux co-présidents, d'un rapporteur, et de douze personnalités qualifiées dans les domaines de l'écologie, de la démocratie participative, de l'économie et du social. Ces personnes ont été désignées lors d'un processus associant le gouvernement, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) ainsi qu'un groupe d'associations spécialisées dans les processus d'innovation démocratique.

La Convention jouit également d'une certaine liberté d'initiative. En avril 2020 et en lien avec ses mandats, la Convention citoyenne s'est ainsi prononcée sur le rôle de la France sur les conséquences économiques et sociales de la crise du Covid-19 (13).

## B. En Belgique, des initiatives dans les entités fédérées

En Belgique, des initiatives de participation citoyenne ont aussi vu le jour via l'instauration d'assemblées constituées par le biais de tirages au sort. D'autres sont en passe d'être mises en œuvre. Elles sont principalement réalisées à l'initiative des entités fédérées.

L'exemple le plus abouti est celui de la Communauté germanophone qui a inauguré, en février 2019, un système permanent de consultation des citoyens, appelé le «*Ostbelgien Model*», basé sur le tirage au sort, et constitué de trois entités: un conseil citoyen, composé de vingt-quatre citoyens désignés au hasard; une assemblée citoyenne, la «*Bürgerversammlungen*»; et un secrétariat permanent (14).

Les membres du conseil citoyen siègent durant dix-huit mois, période au cours de laquelle ils ont pour missions principales d'identifier les thèmes à aborder, de fixer la durée des travaux, d'établir l'agenda des discussions et d'assurer le suivi des recommandations de l'assemblée auprès du Parlement élu. En outre, le conseil citoyen

(13) La communication de la Convention est accessible sur son site officiel: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/2020/04/09/la-contribution-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat-au-plan-de-sortie-de-crise/>.

(14) «La Communauté germanophone se dote d'une assemblée citoyenne», *Le Soir*, 26 février 2019. Pour information, «ces citoyens seront rémunérés en fonction de la durée de leur travail». Un «cachet» qui devrait tourner autour de 37,50 euros par demi-journée.

De *Convention* zal ook duidelijk maken welke van die wetgevende maatregelen in een referendum moeten worden goedgekeurd. De regering moet gevolg geven aan die prioriteiten en een uitvoeringsplan bekend maken om eraan tegemoet te komen.

In de praktijk wordt de *Convention* begeleid door een stuurcomité dat uit twee medevoorzitters bestaat, een rapporteur en twaalf vooraanstaande deskundigen inzake ecologie, participatieve democratie, economie en sociale thema's. Zij werden aangewezen aan de hand van een proces waarbij de regering, de *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) alsook een groep van verenigingen die gespecialiseerd zijn in het democratisch vernieuwingsproces betrokken waren.

De *Convention* geniet ook een beperkt vrij initiatiefrecht. In april 2020 heeft de *Convention citoyenne* zich, in samenhang met haar mandaten, dan ook uitgesproken over de rol van Frankrijk in de economische en sociale gevolgen van de Covid-19-crisis (13).

## B. In België: initiatieven in de deelstaten

Ook in België zagen initiatieven van burgerparticipatie het daglicht, via het oprichten van assemblees die door middel van loting werden samengesteld. Andere staan op het punt te worden uitgevoerd. Ze komen hoofdzakelijk tot stand op initiatief van de deelstaten.

Het best uitgewerkte voorbeeld is dat van de Duitstalige Gemeenschap, waar in februari 2019 een permanent systeem voor de raadpleging van de burgers werd ingevoerd, het zogenaamde «*Ostbelgien Model*», dat gebaseerd is op loting en uit drie organen bestaat: een burgerraad, bestaande uit vierentwintig willekeurig aangewezen burgers; een burgerassemblee, de «*Bürgerversammlungen*»; en een vast secretariaat (14).

De leden van de burgerraad hebben gedurende achttien maanden zitting. In die periode zijn hun belangrijkste opdrachten het identificeren van de te behandelen thema's, het vastleggen van de duur van de werkzaamheden, het opstellen van de agenda van de debatten en te zorgen voor de *follow-up* van de aanbevelingen van de

(13) De mededeling van de *Convention* staat op haar officiële website: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/2020/04/09/la-contribution-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat-au-plan-de-sortie-de-crise/>.

(14) «La Communauté germanophone se dote d'une assemblée citoyenne», *Le Soir*, 26 februari 2019. Ter informatie: «die burgers zullen worden vergoed afhankelijk van de tijd dat ze werken». Een «gage» die ongeveer 37,50 euro per halve dag zal bedragen.

compte deux membres observateurs: le greffier du Parlement germanophone et l'ombudsman.

Concernant l'assemblée citoyenne, ses membres sont tirés au sort selon des critères de genre (parité), d'âge (minimum seize ans) et de niveau de scolarité. Ils ont pour missions principales de se saisir des thèmes fixés par le conseil citoyen, d'en débattre durant une courte période et d'émettre des recommandations au Parlement élu. Ce dernier s'engage, si un thème recueille une certaine quantité de votes, à se saisir du sujet et, à défaut de suivre les recommandations citoyennes, à fournir une justification motivée.

Quant au secrétariat permanent, il est représenté par une personne, émanant du personnel du Parlement élu. Cette personne a la responsabilité de préparer les réunions et d'inviter les experts tout en veillant au respect des procédures, en collaboration avec le conseil citoyen.

Le «*Ostbelgien Model*» germanophone s'est appuyé sur l'expérience du G1000, expérimentation originale de démocratie délibérative initiée en 2011 à Bruxelles, et qui avait réuni mille citoyens tirés au sort pour discuter de l'avenir de la Belgique.

Ce même G1000 a également inspiré le Parlement bruxellois, qui, en décembre 2019, s'est pourvu d'un nouvel outil, sous la forme de «commissions délibératives». Une première devrait voir le jour d'ici la fin de l'année 2020 ou le début de l'année 2021. Ces commissions, composées de quarante-cinq Bruxellois(es), tiré(e)s au sort, et quinze député(e)s, auront pour objectif de débattre d'une thématique précise, suggérée soit par le Parlement, soit à l'initiative d'un millier de citoyens. Dans ce dernier cas, l'aval de cent personnes suffira toutefois à ce que le projet soit posté sur le site du Parlement bruxellois afin de récolter les neuf cents autres signatures. Pour être tiré au sort comme membre de ces commissions, il faut être âgé de seize ans et inscrit au registre de la population ou des étrangers, à Bruxelles.

Chaque commission se déroulera en trois phases: la première sera publique et permettra d'informer les membres des subtilités du sujet débattu; la deuxième est la phase délibérative, non publique; la troisième consiste en l'adoption de recommandations transmises à la commission permanente, qui aura six mois pour en assurer le suivi.

assemblee aan het verkozen Parlement. De burgerraad telt bovendien twee waarnemende leden: de griffier van het Duitstalig Parlement en de ombudsman.

De burgerassemblee wordt uitgeloot met als criteria gender (pariteit), leeftijd (minimum zestien jaar) en opleidingsniveau. Als belangrijkste opdrachten heeft zij de door de burgerraad vastgelegde thema's behandelen, er in een korte periode over debatteren en aanbevelingen formuleren voor het verkozen Parlement. Dat laatste verbindt er zich toe, wanneer een thema een bepaald aantal stemmen krijgt, dat thema te behandelen en, indien de aanbevelingen van de burgers niet worden gevolgd, dat gemotiveerd te verantwoorden.

Het vast secretariaat wordt vertegenwoordigd door een persoon afkomstig uit het personeel van het verkozen Parlement. Die persoon is, in samenwerking met de burgerraad, verantwoordelijk voor de voorbereiding van de vergaderingen en het uitnodigen van de deskundigen, waarbij hij toeziet op de eerbiediging van de procedures.

Het Duitstalige «*Ostbelgien Model*» steunde op de ervaring met de G1000, een origineel experiment in deliberatieve democratie dat in 2011 in Brussel werd aangevat en dat duizend uitgelote burgers samenbracht om over de toekomst van België te discussiëren.

Dezelfde G1000 inspireerde ook het Brusselse Parlement, dat zich in december 2019 van een nieuw werkmiddel voorzag, in de vorm van «deliberatieve commissies». De eerste moet het daglicht zien tegen einde 2020 of begin 2021. Het doel van die commissies, die uit vijfenveertig uitgelote Brusselaars (m/v) en vijftien volksvertegenwoordigers zullen bestaan, wordt debatteren over een welbepaald thema, dat is voorgesteld hetzij door het Parlement, hetzij op initiatief van een duizendtal burgers. In dat laatste geval zal echter de instemming van honderd personen volstaan opdat het project op de site van het Brussels Parlement wordt gepost om de negenhonderd andere handtekeningen te verzamelen. Om als lid van die commissies te worden uitgeloot, moet men zestien jaar oud zijn en in Brussel ingeschreven zijn in het bevolkings- of vreemdelingenregister.

Elke commissie zal in drie fasen verlopen: de eerste zal openbaar zijn en zal het mogelijk maken de leden te informeren over de subtiële aspecten van het besproken thema; de tweede is de deliberatieve fase, die niet openbaar is; de derde bestaat uit het aannemen van aanbevelingen, die worden overgezonden aan de vaste commissie, die zes maanden de tijd krijgt om de *follow-up* ervan te waarborgen.



Cette possibilité est ouverte à la fois au Parlement régional, à la Commission communautaire commune (Cocom) et à la Commission communautaire française (Cocof), et sera évaluée au bout de deux ans.

Une initiative similaire est également annoncée au Parlement wallon, qui devrait en débattre dans les prochains mois.

Au-delà de ces initiatives prometteuses, plusieurs gouvernements des entités fédérées ont également manifesté leur désir, dans leurs déclarations de politique régionale ou communautaire, de soutenir les initiatives de participation citoyenne au cours de la législature actuelle (15).

### C. Le Covid-19 comme accélérateur

Cette volonté manifeste de faire davantage de place à la participation citoyenne, notamment par le recours au tirage au sort, ne sort pas *ex nihilo*. Comme cela a été mentionné, elle répond à l'essoufflement, depuis plusieurs années, des modèles traditionnels de démocratie

(15) Le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles s'est engagé à donner les moyens et outils à chaque citoyenne et citoyen, dès son plus jeune âge, de réfléchir et agir sur le monde qui l'entoure, de pouvoir inventer et s'exprimer à travers les arts et / ou la participation citoyenne (<https://o0.llb.be/file/5d7671e09978e22ea7d44cf9.pdf>).

Le gouvernement wallon, quant à lui, entend inciter et promouvoir les dynamiques locales en matière de participation citoyenne et de démocratisation des processus de décision, en facilitant les consultations populaires locales, en encourageant les communes à mettre en place et pérenniser des budgets participatifs, en développant un cadre pour faciliter l'organisation par les communes de commissions délibératives, sur le modèle développé par le Parlement de la Communauté germanophone, et en encourageant l'ensemble des communes à créer des conseils consultatifs thématiques.

Le gouvernement bruxellois a annoncé, dans sa déclaration politique régionale, vouloir défendre «un modèle participatif renouvelé qui soutient l'émergence de dispositifs originaux représentatifs de la diversité bruxelloise et permet une réelle délibération sur des enjeux complexes, notamment via le tirage au sort. Dans la plupart des compétences, pour l'adoption de grands projets d'aménagement ou de mobilité et au-delà des règles de concertation obligatoire, le gouvernement privilégiera une concertation et une participation en amont de la population concernée et des parties prenantes. Par ailleurs, le gouvernement soutiendra toute démarche participative s'appuyant sur une méthode rigoureuse ainsi que toute délibération effective impliquant des citoyens dans le cadre d'une réforme des dispositifs participatifs au Parlement, telle l'instauration de commissions mixtes citoyens / élus, une nouvelle réforme du droit de pétition pour en améliorer l'attractivité et en faire un outil d'initiative législative dans les mains des citoyens. Les propositions issues de ces démarches participatives seront systématiquement conclues par un débat et une réponse des institutions concernées. Par ailleurs, le gouvernement soutiendra des initiatives de budgets participatifs ou coopératifs pour, par exemple, permettre de financer des initiatives de cohésion sociale ou de mettre en œuvre des aménagements urbains ciblés, en veillant à soutenir l'émergence de ces projets dans tous les quartiers de la Région», [https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/groen/pages/12079/attachments/original/1563534182/Brussel\\_is\\_wat\\_we\\_delen\\_-\\_18.30.pdf?1563534182](https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/groen/pages/12079/attachments/original/1563534182/Brussel_is_wat_we_delen_-_18.30.pdf?1563534182), p. 108.

Die mogelijkheid wordt geboden aan zowel het Gewestparlement, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Cocom) als de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof) en zal na twee jaar worden geëvalueerd.

Een soortgelijk initiatief is ook aangekondigd in het Waals Parlement, waar dit in de komende maanden zou worden besproken.

Naast die veelbelovende initiatieven hebben verschillende regeringen van de deelstaten in hun gewestelijke of gemeenschappelijke beleidsverklaringen het voornemen geuit om tijdens de huidige zittingsperiode initiatieven voor burgerparticipatie te ondersteunen (15).

### C. Covid-19 als motor

Die duidelijke wens om meer plaats te geven aan burgerparticipatie, meer bepaald door middel van loting, komt niet uit het niets. Zoals reeds vermeld, is het een reactie op de ademnood waarin de traditionele modellen van de parlementaire democratie al verschillende jaren

(15) De regering van de Franse Gemeenschap verbindt zich ertoe om elke burger, reeds op zeer jonge leeftijd, de middelen en instrumenten te geven om te handelen en na te denken over de wereld rondom hem, om te kunnen uitvinden en zich te kunnen uiten via de kunsten en/of burgerparticipatie. (<https://o0.llb.be/file/5d7671e09978e22ea7d44cf9.pdf>).

De Waalse regering van haar kant wil de lokale dynamiek op het vlak van burgerparticipatie en democratisering van de besluitvormingsprocessen aanmoedigen en bevorderen door lokale volksraadplegingen te vergemakkelijken, de gemeenten aan te moedigen om participatieve begrotingen op te stellen en in stand te houden, een kader te ontwikkelen om de organisatie van overlegcomités door de gemeenten te vergemakkelijken, op basis van het model dat door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap werd ontwikkeld, en alle gemeenten aan te moedigen om thematische adviesraden op te richten.

De Brusselse regering vermeldt in haar gemeenschappelijke algemene beleidsverklaring dat ze het volgende wil verdedigen: «een vernieuwd inspraakmodel, dat bevorderlijk is voor het ontstaan van originele systemen die de Brusselse diversiteit weerspiegelen en dat de mogelijkheid biedt om volwaardig te beraadslagen over ingewikkelde uitdagingen, onder meer door middel van lottrekking. In de meeste bevoegdheidsdomeinen, voor de goedkeuring van grote inrichtings- en mobiliteitsprojecten en afgezien van de verplichte overlegregels zal de regering er de voorkeur aan geven om het overleg met en de participatie van de betrokken inwoners en belanghebbende partijen te laten plaatsvinden in een vroeg stadium. Verder zal de regering haar steun toezeggen aan elk inspraakgericht initiatief dat steunt op een nauwgezette methode en aan elke daadwerkelijke beraadslaging waarbij burgers hun inbreng kunnen doen, gebaseerd op een hervorming van de inspraakmogelijkheden in het Parlement, zoals de instelling van gemengde commissies met burgers en verkozenen, of een nieuwe hervorming van het petitierecht om er een aantrekkelijker instrument van te maken waarmee burgers wetgevende initiatieven kunnen nemen. De voorstellen die via dergelijke inspraakgerichte initiatieven vorm krijgen, zullen aan het einde systematisch besproken en beantwoord worden door de instellingen in kwestie. Verder zal de regering haar steun toezeggen aan participatieve en coöperatieve begrotingen, die het bijvoorbeeld mogelijk maken om initiatieven rond sociale cohesie te financieren of gerichte stedelijke aanpassingswerken uit te voeren. Zij zal de opkomst van dergelijke projecten steunen in alle wijken van het Gewest.», [https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/groen/pages/12079/attachments/original/1563534182/Brussel\\_is\\_wat\\_we\\_delen\\_-\\_18.30.pdf?1563534182](https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/groen/pages/12079/attachments/original/1563534182/Brussel_is_wat_we_delen_-_18.30.pdf?1563534182), p. 108.

parlementaire et au sentiment de déconnexion ressenti par la majeure partie des citoyens. Elle répond également à la nécessité d'intégrer la créativité citoyenne manifestée en ces temps de lutte contre le Covid-19 afin de mieux préparer le monde de l'après-coronavirus. Il est logique que les citoyens, auxquels des efforts et des privations jamais consentis en temps de paix sont demandés, puissent participer plus concrètement à l'élaboration du monde qui se construit. Leur inclusion au sein des processus décisionnels permettrait également de faire taire les critiques qui jugent que le monopole de la légitimité n'appartient, actuellement, qu'aux seuls représentants politiques.

La pandémie a en effet bouleversé les fondements de l'organisation démocratique de notre société (débat à distance, pouvoirs spéciaux, mesures d'exception, etc.). Elle suscite, en ce sens, de nombreuses questions quant à la nature de nos régimes démocratiques dont elle révèle certaines fragilités. Ces enjeux sont régulièrement relayés dans la presse (16) par les acteurs académiques (17), associatifs (18), et par certains mandataires politiques, tous préoccupés par l'avenir démocratique du monde post-coronavirus.

Dans un contexte d'inquiétudes concernant les mesures de restriction des libertés individuelles, combinées à l'attribution de pouvoirs spéciaux aux gouvernements et à l'impact sur le travail de contrôle parlementaire, un système démocratique repensé sur base de la participation citoyenne permettrait de d'atténuer le risque d'une trop grande concentration du pouvoir dans les mains de l'exécutif.

Les arguments principaux qui sont opposés à la participation citoyenne s'appuient sur la perception d'un citoyen qui serait désintéressé de la chose publique, inexpérimenté et manquant du bon sens nécessaire pour prendre les décisions favorables à l'ensemble de la société. Pourtant, la crise générée par le coronavirus a révélé au contraire une capacité bien réelle des citoyens de pallier aux carences des pouvoirs publics. Car si une grande partie des solutions apportées à cette crise a été portée par des individus issus des métiers en première ligne (et en particulier des femmes), une part

lijken te verkeren en op het gevoel van vervreemding dat bij de meerderheid van de burgers is ontstaan. Het is ook een antwoord op de noodzaak om de creativiteit van de burgers, waarvan zij blij hebben gegeven in deze tijden van Covid-19-bestrijding, te integreren om beter voorbereid te zijn op de postcoronawereld. Het is logisch dat burgers, aan wie gevraagd wordt om inspanningen te doen en ontberingen te ondergaan die nooit eerder in vreedstijd zijn opgelegd, concreter mogen deelnemen aan de opbouw van een nieuwe wereld. Door hen aan het besluitvormingsproces te laten deelnemen, kan men critici die oordelen dat het monopolie van de legitimiteit momenteel alleen bij de politieke vertegenwoordigers ligt, de mond snoeren.

De pandemie heeft immers de fundamenteën van de democratische organisatie van onze samenleving door elkaar geschud (debatten op afstand, bijzondere machten, uitzonderlijke maatregelen, enz.) In die zin roept het veel vragen op over de aard van onze democratische stelsels waarbij een aantal zwakke punten worden blootgelegd. Over deze uitdagingen wordt geregeld bericht in de pers (16), door academische actoren (17) en actoren uit het verenigingsleven (18), en door bepaalde politieke vertegenwoordigers, die allen bezorgd zijn over de democratische toekomst van de postcoronawereld.

In een context van bezorgdheid over maatregelen die de individuele vrijheden beperken, in combinatie met de toewijzing van bijzondere machten aan de regeringen en met de impact op het parlementaire toezicht, zou een democratisch systeem dat opnieuw is uitgedacht op basis van burgerparticipatie ervoor zorgen dat het risico van een te grote machtsconcentratie in de handen van de uitvoerende macht wordt beperkt.

De belangrijkste argumenten tegen burgerparticipatie zijn gebaseerd op de perceptie dat de burger geen belangstelling heeft voor kwesties van openbaar belang, onervaren is en niet het nodige gezond verstand heeft om beslissingen te nemen die de samenleving als geheel ten goede komen. De door het coronavirus veroorzaakte crisis heeft echter juist aangetoond dat de burgers heel goed in staat zijn om de tekortkomingen van de overheid te compenseren. Want hoewel een groot deel van de oplossingen voor deze crisis zijn aangedragen door mensen uit eerstelijnsberoepen (en in het bijzonder vrouwen),

(16) «How much will coronavirus hurt European democracy?», *EUObserver*, 6 mars 2020, <https://euobserver.com/coronavirus/147884>.

(17) «Madame la Première ministre, allez-vous risquer une crise démocratique et sociale? Une septantaine de philosophes, historiens, sociologues et juristes mettent en garde Sophie Wilmès contre le risque d'une politique peu démocratique en temps de lutte contre le coronavirus», *Le Vif*, 2 avril 2020.

(18) «Cette démocratie est la nôtre et doit le rester», *Le Vif*, 4 avril 2020, <https://www.levif.be/actualite/belgique/cette-democratie-est-la-notre-et-doit-le-rester/article-opinion-1277221.html>.

(16) «How much will coronavirus hurt European democracy?», *EUObserver*, 6 maart 2020, <https://euobserver.com/coronavirus/147884>.

(17) «Madame la Première ministre, allez-vous risquer une crise démocratique et sociale? Une septantaine de philosophes, historiens, sociologues et juristes mettent en garde Sophie Wilmès contre le risque d'une politique peu démocratique en temps de lutte contre le coronavirus», *Le Vif*, 2 april 2020.

(18) «Cette démocratie est la nôtre et doit le rester», *Le Vif*, 4 april 2020, <https://www.levif.be/actualite/belgique/cette-democratie-est-la-notre-et-doit-le-rester/article-opinion-1277221.html>.

non négligeable des solutions d'urgence est également venue d'initiatives locales autonomes. L'exemple des couturières qui ont spontanément apporté leur aide au personnel soignant dont la santé était menacée par la pénurie de masques est à cet égard éloquent. Tout aussi illustratif est le cas des personnes qui se sont portées au chevet des plus démunis lorsque les services sociaux étaient débordés.

Ces cas de figure prouvent que le choc sociétal du Covid-19 a révélé le bon sens d'une grande partie de la population et leur prise de responsabilité dans ce type de catastrophe, tant sanitaire que sociale.

À l'instar des circonstances en 1919 et en 1948, qui avaient permis l'instauration du suffrage universel masculin puis féminin, la période post-coronavirus donne l'occasion de réorienter les modalités du «vivre-ensemble» en renforçant la participation citoyenne.

Ce constat doit guider la réflexion politique, et encourager les dirigeants à saisir l'opportunité de l'instant: celle de déployer des outils de participation citoyenne, du local au fédéral, pour associer la population belge à la réorientation de notre société. Ce tournant démocratique peut prendre la forme d'une action forte: la suppression du Sénat pour faire place à une assemblée composée de citoyens tirés au sort.

#### **IV. UN SÉNAT SUPPRIMÉ POUR CRÉER UNE ASSEMBLÉE CITOYENNE**

L'instauration d'un outil de participation citoyenne unique au monde, se substituant au Sénat tel que nous le connaissons aujourd'hui, symboliserait la prise en compte, par le monde politique, des aspirations de la population à être associée aux décisions qui la concernent.

Dans un esprit de simplification institutionnelle, le Sénat serait supprimé, mettant fin au bicamérisme actuel, mais ses infrastructures accueilleraient désormais une assemblée composée exclusivement de citoyens tirés au sort. Leur nombre, les conditions et modalités de désignation ainsi que leur mode de fonctionnement devront être fixés dans le cadre d'une révision de la Constitution et de l'adoption du règlement de la future assemblée,

kwam een belangrijk deel van de noodoplossingen ook van autonome lokale initiatieven. Het voorbeeld van naaisters die spontaan het verplegend personeel hielpen omdat hun gezondheid in gevaar was door het tekort aan maskers, spreekt voor zich. Even illustratief is het geval van mensen die bij het bed gingen zitten van de meest behoeftigen toen de sociale diensten werden overstelpt met werk.

Die voorbeelden bewijzen dat de maatschappelijke schok van Covid-19 het gezond verstand naar boven brengt bij een groot deel van de bevolking, net als hun verantwoordelijkheidszin bij dit soort rampen, zowel op het vlak van gezondheid als op sociaal gebied.

Net zoals de omstandigheden in 1919 en 1948 de invoering van het algemeen stemrecht, eerst voor mannen en vervolgens ook voor vrouwen, mogelijk maakten, biedt de postcoronaperiode de gelegenheid om de manier van «samenleven» te heroriënteren door de burgerparticipatie te versterken.

Die vaststelling zou als leidraad moeten dienen bij het politieke denkproces en beleidsmakers aansporen deze gelegenheid aan te grijpen om instrumenten voor burgerparticipatie uit te rollen, van het lokale tot het federale niveau, om de Belgische bevolking te betrekken bij de heroriëntatie van onze samenleving. Deze democratische omwenteling kan de vorm aannemen van een krachtige daad: de afschaffing van de Senaat om plaats te maken voor een assemblee die bestaat uit burgers die bij loting worden aangewezen.

#### **IV. DE AFSCHAFFING VAN DE SENAAT OM EEN BURGERASSEMBLEE OP TE RICHTEN**

De oprichting van een instrument voor burgerparticipatie dat uniek in de wereld is, ter vervanging van de Senaat zoals we die vandaag kennen, zou aantonen dat de politieke wereld rekening houdt met het verlangen van de bevolking om betrokken te zijn bij de beslissingen die hen aangaan.

Met het oog op de institutionele vereenvoudiging zou de Senaat worden afgeschaft, waardoor een einde zou komen aan het huidige tweekamerstelsel, maar de infrastructuur van de Senaat zou dan plaats bieden aan een assemblee die uitsluitend bestaat uit burgers die bij loting worden aangewezen. Hun aantal, de voorwaarden en modaliteiten van hun aanwijzing en hun werkwijze zullen moeten worden vastgesteld in het kader van een

auxquels les citoyens seraient amenés à participer via une consultation publique.

Ainsi, on pourrait imaginer que l'assemblée soit composée de septante-cinq à cent cinquante citoyens belges ou résidents permanents sur notre territoire, de plus de seize ans et représentatifs de la population belge dans toutes ses composantes sociologiques. Leur mandat serait limité dans le temps, par exemple à un an (non-renouvelable), et ils percevraient une indemnité leur permettant de se consacrer plus librement à cette tâche. Ils seraient accompagnés dans leur tâche par des experts.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'assemblée, plusieurs options se présentent aussi. Certains auteurs suggèrent, par exemple, de combiner des séances publiques et des séances à huis-clos ou en sous-groupes, afin de permettre aux citoyens de se familiariser avec les enjeux des débats sans être freinés par la peur de la prise de parole en public (19). Ils proposent également l'organisation d'une formation d'un ou deux mois avant l'entrée en fonction, de même que la supervision de l'ensemble du processus par un comité nommé par la Chambre des représentants et composé de spécialistes et de représentants des différents groupes politiques.

Quant aux compétences de cette nouvelle assemblée citoyenne, les possibilités sont également nombreuses et le constituant devra là aussi trancher, après consultation en la matière des experts et de la population. Plusieurs compétences pourraient être attribuées à cette nouvelles assemblée, telles que le droit d'initiative législative, de droit de rédiger des rapports d'information et d'émettre des recommandations à destination des différents parlements du pays, d'être partie prenante du processus de révision de la Constitution, d'intervenir dans les éventuels conflits d'intérêts entre les différentes assemblées parlementaires du pays, ainsi que de participer à une série de nominations au sein de hautes juridictions.

Ces pistes de réflexion ne sont nullement limitatives. La présente proposition de déclaration de révision vise avant tout à amorcer une réflexion collective à ce sujet en ouvrant à révision l'ensemble des articles de la Constitution qui évoquent le Sénat et le bicamérisme. Elle précise certes qu'une telle révision ne peut être effectuée que dans le but de supprimer le Sénat pour créer une

herziening van de Grondwet en de goedkeuring van het reglement van de toekomstige assemblee, waarbij de burgers via een openbare raadpleging zullen worden betrokken.

Zo zou de assemblee bijvoorbeeld uit vijfenzeventig tot honderdvijftig Belgische burgers of permanente inwoners van ons grondgebied kunnen bestaan, ouder dan zestien jaar en die de Belgische bevolking in al haar sociologische componenten vertegenwoordigen. Hun mandaat zou beperkt zijn in de tijd, bijvoorbeeld tot één jaar (niet-hernieuwbaar), en zij zouden een vergoeding krijgen die hen in staat stelt zich meer toe te leggen op deze opdracht. Zij zouden in hun werk worden begeleid door deskundigen.

Met betrekking tot de werking van de assemblee zijn er ook verschillende mogelijkheden. Sommige auteurs stellen bijvoorbeeld voor om openbare zittingen en zittingen met gesloten deuren of subgroepen te combineren zodat burgers vertrouwd kunnen raken met de uitdagingen die in de debatten aan de orde zijn, zonder te worden afgeremd door de angst om in het openbaar te spreken (19). Ze stellen ook voor om een opleiding van één of twee maanden te organiseren vóór zij in functie treden, alsook om het hele proces onder het toezicht te plaatsen van een comité dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt aangesteld en dat bestaat uit specialisten en vertegenwoordigers van de verschillende politieke fracties.

Er zijn ook veel mogelijkheden denkbaar wat de bevoegdheden van deze nieuwe burgerassemblee betreft en ook hier zal de constituant, na overleg met deskundigen en de bevolking, een beslissing moeten nemen. Aan deze nieuwe assemblee zouden verschillende bevoegdheden kunnen worden toegekend, zoals het wetgevend initiatiefrecht, het recht om informatieverlagen op te stellen en aanbevelingen te doen aan de verschillende parlementen van het land, om betrokken te zijn bij het proces van herziening van de Grondwet, om in te grijpen in mogelijke belangenconflicten tussen de verschillende parlementaire assemblees van het land en om deel te nemen aan een reeks benoemingen voor hoge rechtscolleges.

Deze denkplaatjes zijn geenszins limitatief bedoeld. Dit voorstel van grondwetherziening heeft vooral tot doel een collectieve reflectie over dit onderwerp op gang te brengen door alle artikelen van de Grondwet die naar de Senaat en het tweekamerstelsel verwijzen, voor herziening vatbaar te verklaren. In het voorstel wordt weliswaar verduidelijkt dat deze herziening enkel bedoeld is

(19) <https://www.revuepolitique.be/un-senat-tire-au-sort-2/>.

(19) <https://www.revuepolitique.be/un-senat-tire-au-sort-2/>.

assemblée citoyenne, mais n'en fixent cependant pas les modalités précises et ce, à dessein.

La réflexion sur la composition, le fonctionnement et les compétences précises de cette nouvelle assemblée doit ainsi faire l'objet d'un large débat public, dans lequel la nouvelle commission du Sénat consacrée au Renouveau démocratique et à la Citoyenneté aurait un rôle important à jouer. Cette commission, créée au sein du Sénat au cours de la présente législature, a précisément pour but d'examiner comment notre démocratie peut être renforcée. À cette fin, un certain nombre d'auditions d'experts ont déjà été organisées et d'autres sont prévues. Celles-ci ont montré qu'il existe une grande expertise (internationale) et qu'il y a une grande volonté de la mettre à disposition pour participer au débat. Il serait dès lors pertinent de confier à cette commission le soin de préparer la mise en place de cette nouvelle assemblée citoyenne, qui serait instituée une fois la Constitution révisée.

\*  
\* \*

om de Senaat af te schaffen en om een burgerassemblee op te richten, maar er wordt met opzet niet vastgesteld hoe dat precies in zijn werk moet gaan.

De reflectie over de samenstelling, de werking en de precieze bevoegdheden van deze nieuwe assemblee zou dus gepaard moeten gaan met een breed publiek debat, waarbij de nieuwe Senaatscommissie voor Democratische Vernieuwing en Burgerschap een belangrijke rol zou moeten spelen. Deze commissie, die tijdens de huidige zittingsperiode in de Senaat is opgericht, heeft net tot doel na te gaan hoe onze democratie kan worden versterkt. Daartoe zijn al een aantal hoorzittingen met deskundigen gehouden en er zijn er nog gepland. Daaruit is al gebleken dat er veel (internationale) expertise is en dat er een grote bereidheid bestaat om deze ter beschikking te stellen om aan het debat te kunnen deelnemen. Het zou dan ook gepast zijn om deze commissie te belasten met de voorbereiding van de oprichting van deze nieuwe burgerassemblee, die na de herziening van de Grondwet zal worden ingesteld.

\*  
\* \*

**PROPOSITION DE DÉCLARATION  
DE RÉVISION**

---

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu d'ouvrir à révision l'article 36, le titre III, chapitre I<sup>er</sup> et chapitre II, ainsi que les articles 100, 119, 143, 151, 174 et 195 de la Constitution, en vue de supprimer le Sénat pour créer une assemblée de citoyens tirés au sort.

Le 4 juin 2020.

Rodrigue DEMEUSE.  
Farida TAHAR.  
Hélène RYCKMANS.  
John PITSEYS.  
France MASAI.

**VOORSTEL VAN VERKLARING TOT  
HERZIENING**

---

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van artikel 36, van titel III, hoofdstuk I en hoofdstuk II, alsook van de artikelen 100, 119, 143, 151, 174 en 195 van de Grondwet, met het oog op de afschaffing van de Senaat teneinde een bij loting samengestelde burgerassemblee op te richten.

4 juni 2020.