

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

**CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS
ADOPTÉES PAR LA COMMISSION
DU RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE ET
DE LA CITOYENNETÉ**

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.

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

**VASTSTELLINGEN EN AANBEVELINGEN
AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE
DEMOCRATISCHE VERNIEUWING EN
BURGERSCHAP**

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.

I. CONSTATATIONS

A. Introduction

1. La démocratie belge est solide mais pourrait être rendue plus efficace et plus performante. Notre système constitutionnel repose presque exclusivement sur des principes de démocratie représentative. Jusqu'à présent, il est basé sur le pouvoir des élus conféré par le mandat reçu de la part des électeurs à l'occasion des élections. Il ne comprend que peu de mécanismes de démocratie participative, sinon aucun.

2. Le citoyen ne met nullement en cause la démocratie en tant que système politique.

Aujourd'hui, notre système démocratique, basé sur le système représentatif, est malmené.

À l'instar de nombreux autres institutions et corps intermédiaires de la société (les syndicats, la presse), les parlements, les gouvernements et les pouvoirs locaux, dans une moindre mesure, subissent une forme de méfiance d'une partie des citoyens. Ces derniers éprouvent toutefois une grande méfiance envers la représentation et les partis politiques et ne se sentent souvent plus représentés par ces derniers. Cette méfiance s'est accentuée principalement au cours des dernières années.

3. La démocratie, conçue à l'époque des Lumières, a besoin d'un nouveau souffle, d'un nouveau modèle, qui fasse davantage participer les citoyens, renforce le rôle des élus, promeuve l'égalité et fasse de la transparence et de la probité des réalités vérifiables; un nouveau modèle qui soit plus efficace et *in fine* suscite davantage d'adhésion au sein de la population. C'est par l'expérimentation que l'on peut progresser.

4. Être un citoyen actif signifie non seulement choisir ses représentants tous les cinq ou six ans, mais aussi participer de manière régulière à la réflexion, au débat, à la décision et au contrôle démocratiques. D'où l'importance de réformer ce système représentatif, qui prend comme présupposé paradoxal la capacité politique des électeurs à voter, tout en réfutant leur aptitude politique à décider par eux-mêmes.

5. De ces constats émergent deux questions sur l'état de la participation politique des citoyens en Belgique. Premièrement, peut-on établir un lien de causalité entre le manque de participation citoyenne et le manque de confiance des citoyens envers les institutions démocratiques de notre pays? Deuxièmement, l'introduction

I. VASTSTELLINGEN

A. Inleiding

1. De Belgische democratie is sterk maar kan efficiënter en performanter gemaakt worden. Ons grondwettelijk stelsel is bijna uitsluitend gestoeld op de beginselen van representatieve democratie. Tot op heden is het gebaseerd op de macht van de verkozenen in het kader van het mandaat dat zij bij de verkiezingen van de kiezers hebben gekregen. Er zijn weinig of geen mechanismen voor participatieve democratie.

2. De burger stelt de democratie als politiek stelsel niet in vraag.

Ons democratisch systeem, dat op het representatief systeem gebaseerd is, ligt vandaag wel zwaar onder vuur.

Zoals vele andere instellingen en intermediaire maatschappelijke instanties (de vakbonden, de pers), worden de parlementen, de regeringen en, in mindere mate, de lokale besturen, geconfronteerd met een vorm van wantrouwen vanwege een deel van de burgers. Er heerst wantrouwen tegenover de volksvertegenwoordiging en de politieke partijen en de burger voelt zich door hen vaak niet meer vertegenwoordigd. Dit wantrouwen groeide vooral de voorbije jaren.

3. De democratie, die vorm heeft gekregen gedurende de Verlichting, moet een nieuw elan vinden, een nieuw model, dat de burgers meer laat participeren, de rol van de verkozenen versterkt, gelijkheid bevordert en van transparantie en integriteit meetbare realiteiten maakt; een nieuw model dat efficiënter is en dat uiteindelijk meer de goedkeuring van de bevolking wegdraagt. Door te experimenteren, kan er vooruitgang worden geboekt.

4. Een actief burger zijn, betekent niet alleen om de vijf of zes jaar zijn vertegenwoordigers kiezen, maar ook geregeld deelnemen aan de reflectie, het debat, aan de democratische besluitvorming en controle. Vandaar het belang van een hervorming van het representatieve systeem, dat paradoxaal genoeg wel uitgaat van de politieke capaciteit van de kiezers om te stemmen, maar tegelijkertijd hun politieke vermogen om zelf te beslissen, ontkent.

5. Uit deze vaststellingen komen twee vragen naar voren over de toestand van de politieke participatie van de burgers in België. Ten eerste, kan er een oorzakelijk verband worden vastgesteld tussen het gebrek aan burgerparticipatie en het gebrek aan vertrouwen van de burgers in de democratische instellingen van ons

de mécanismes de démocratie directe ou participative permettrait-elle de rétablir la confiance des citoyens grâce à une revalorisation de leur rôle dans le processus décisionnel?

B. État des lieux de la démocratie belge, rôle des médias (sociaux) et algorithmes

6. Selon le rapport annuel de *Freedom House* sur l'état de la démocratie dans le monde, intitulé «*Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019*», il y a aujourd'hui dans le monde davantage de citoyens qui vivent dans un régime autocratique plutôt que dans un régime démocratique.

7. 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'Union européenne (UE) se disent satisfaits de la démocratie. Seuls 35 % des citoyens européens font confiance à leur parlement national.

8. Les citoyens n'expriment pas non plus une confiance importante 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 flamande se dit confiante dans le gouvernement flamand, la presse, 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. En ce qui concerne ces mêmes statistiques pour la Belgique francophone, aucune donnée précise n'a été communiquée lors des auditions menées dans le cadre du présent rapport d'information. Cependant, selon Leo Neels, directeur général d'Itinera Institute, les chiffres pour la Wallonie et Bruxelles sont encore plus faibles.

9. Selon l'*Itinera Institute* et au regard de trente indices statistiques en matière de performance démocratique, la Belgique occupe une place assez moyenne. Elle n'apparaît nulle part dans le peloton de tête. Nous sommes à la traîne de pays comparables. 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.

10. Le désenchantement à l'égard du système démocratique représentatif peut être notamment expliqué par,

land? Ten tweede, zou de invoering van mechanismen voor directe of participatieve democratie bijdragen tot het herstel van het vertrouwen van de burgers door een opwaardering van hun rol in het besluitvormingsproces?

B. Stand van zaken van de Belgische democratie, de rol van de (sociale) media en algoritmen

6. Het jaarverslag van *Freedom House* over de toestand van de democratie in de wereld, met als titel «*Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019*», stelt vast dat er in de wereld meer burgers in een autocratisch regime leven dan in een democratisch regime.

7. In democratische landen blijken burgers gematigd tevreden over de werking van hun democratie. Zo verklaren volgens de Eurobarometer slechts 50 % van de EU-burgers dat zij daarover tevreden zijn. Slechts 35 % van de Europeanen heeft vertrouwen in zijn of haar nationaal parlement.

8. De burgers geven ook geen blijk van groot vertrouwen in de instellingen. De enige domeinen waarin meer dan de helft van de Vlamingen vertrouwen hebben, zijn het onderwijs, de politie en het gemeentebestuur. Het vertrouwen in andere instellingen ligt lager: minder dan 25 % van de Vlaamse bevolking zegt vertrouwen te hebben in de Vlaamse regering, de pers, de federale regering en het parlement, of de vakbonden en de politieke partijen. Over vele andere instellingen heeft niet minder dan de helft van de burgers geen uitgesproken mening. Over de situatie in Franstalig België zijn geen precieze gegevens verstrekt tijdens de hoorzittingen die in het kader van dit informatieverslag werden gehouden. Volgens Leo Neels, directeur-generaal van het Itinera-Instituut, liggen de cijfers voor Wallonië en Brussel nog lager.

9. Volgens het Itinera-Instituut en dertig statistische indicatoren op het vlak van democratische prestaties, bekleedt België een vrij gemiddelde plaats. Nergens staat het voorop. Wij lopen achter op vergelijkbare landen. Nederland, Zwitserland en Denemarken staan op de vierde, vijfde en zesde plaats van de *IMD-Competitiveness Index* (index van het *International Institute for Management Development*), terwijl België pas op de zesentwintigste plaats staat. Bovendien hebben wij de afgelopen jaren systematisch terrein verloren.

10. De ontgoocheling in het representatief democratisch stelsel kan worden verklaard, ten eerste door een

primo, une crise de la représentation, *secundo*, une impuissance publique et, *tertio*, un profond déficit de sens.

11. La participatie, où tout est évalué à travers le prisme de l'intérêt du parti, au détriment de l'intérêt général, peut également expliquer l'aspiration à cette transition de notre système démocratique.

12. Plusieurs causes expliquent le fossé entre la politique et le consensus social de la population.

13. Selon M. De Coorebyter, la démocratie représentative est actuellement de moins en moins acceptée. 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: socioéconomique, environnemental et civilisationnel. Ils traduisent ainsi la colère des 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.

14. 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.

15. Quant à la représentation, selon l'enquête «RepResent» réalisée en 2019 auprès de quelque 7 500 Belges et comme exprimé par M. Walgrave, une grande majorité des interviewés s'accorde à dire que les responsables politiques ne comprennent pas ce qui vit 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.

16. Doté d'un certain niveau d'instruction et devenu individualiste, le citoyen n'est, selon M. De Coorebyter, 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.

17. À première vue, il semble indéniable que les électeurs belges sont favorables à des réformes du modèle

représentatiecrisis, ten tweede door de onmacht van de overheid en ten derde door een groot zingevingsstekort.

11. De participatie, waar alles door het prisma van het partijbelang wordt bekeken ten koste van het algemeen belang, kan eveneens een het streven naar deze transitie van ons democratisch stelsel verklaren.

12. Voor de kloof tussen het beleid en het draagvlak ervoor zijn er verschillende oorzaken.

13. Volgens de heer De Coorebyter wordt de representatieve democratie 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 ten minste drie punten stevig aan de kaak: vanuit sociaal-economisch oogpunt, vanuit het perspectief van het milieu en op het vlak 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 verzieken.

14. De drievoudige twijfel met betrekking tot het dominante model verklaart het succes van niet-traditionele partijen, of het nu gaat om radicaal-linkse, groene, populistische of extreemrechtse partijen.

15. Wat de vertegenwoordiging betreft, is volgens de «RepResent»-enquête, uitgevoerd in 2019 bij 7 500 Belgen en zoals toegelicht door de heer Walgrave, een grote meerderheid van de bevroegden 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.

16. Doordat de burger een bepaald opleidingsniveau heeft bereikt en individualistisch is geworden, is hij er, volgens de heer De Coorebyter, 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.

17. Op het eerste gezicht lijkt het onbetwistbaar dat de Belgische kiezers voorstander zijn van hervormingen

démocratique existant. Selon l'ouvrage «*Les Belges haussent leur voix*», qui analyse en détail les données de l'enquête électorale RepResent de 2019, ces réformes – parmi lesquelles la baisse des salaires des élus, l'instauration de référendums contraignants, la mise en place de forums de citoyens désignés par tirage au sort et le renforcement du rôle des experts – bénéficieraient d'un soutien très large au sein de l'électorat, dont deux tiers à trois quarts y serait favorable.

Ces réformes du modèle démocratique présentent des orientations différentes, mais elles n'en bénéficient pas moins d'un large soutien, que ce soit en Flandre, en Wallonie ou à Bruxelles.

18. Bien que les responsables politiques affirment tenir compte en permanence de l'opinion publique, les citoyens déclarent malgré tout, selon la même enquête, avoir un sentiment de «ne pas être représentés».

19. Compte tenu des chiffres de l'Eurobaromètre 2019 qui démontrent que la confiance de nos citoyens dans les parlements, gouvernements et partis politiques est au plus bas, il est urgent, selon Anne-Emmanuelle Bourgaux, professeure en droit constitutionnel, de réformer ce système constitutionnel qui, dans sa forme actuelle, est essentiellement représentatif et basé sur le pouvoir et la place des élus.

20. Les médias sociaux et la presse jouent un rôle clé dans la perception que les citoyens ont du système démocratique. Les plateformes technologiques ont en effet élargi considérablement le champ de l'information.

21. Les réseaux sociaux et l'importance croissante de l'intelligence artificielle qui collectent et échangent nos données créent ce qu'on appelle la «bulle de filtres». Les médias sociaux, via les systèmes algorithmiques, placent les utilisateurs dans des bulles rassemblant des personnes partageant le plus souvent les mêmes opinions. L'intelligence artificielle et les algorithmes exercent donc une influence de plus en plus grande sur le débat public.

22. Sur le plan des informations, dans le cadre desquelles les communications sommaires, les gros titres ou les brefs comptes rendus sont de plus en plus nombreux, la transformation numérique contribue à un recul en termes de contenu ou de qualité.

23. L'importance de la participation par voie numérique s'accroît. La crise du coronavirus n'y est pas étrangère et a favorisé le développement de processus de délibération en ligne. Les outils numériques sont

van het bestaande democratische model. Het draagvlak hiervoor is, volgens het boek «*De Belgen verheffen hun stem*» dat dieper ingaat op de data van de «RepResent»-enquête van 2019, zeer breed en het varieert van twee derde tot drie kwart van het electoraat voor de verschillende hervormingen, zoals het verminderen van salarissen van verkozenen, de invoering van bindende referenda, het opzetten van door loting gekozen burgerfora, een grotere rol voor experts.

Ondanks de verschillende richtingen die de hervormingen uitgaan, worden ze breed gesteund, zowel in Vlaanderen, Wallonië als in Brussel.

18. Hoewel politici zeggen dat ze voortdurend rekening houden met de publieke opinie, geven burgers in dezelfde peiling toch aan dat ze het gevoel hebben «niet vertegenwoordigd» te worden.

19. Gelet op de cijfers van de Eurobarometer van 2019 die aantonen dat het vertrouwen van onze burgers in de parlementen, regeringen en politieke partijen een dieptepunt heeft bereikt, zou dit huidige grondwettelijke stelsel, dat voornamelijk representatief is en gebaseerd op de macht en de plaats van de verkozenen, volgens Anne-Emmanuelle Bourgaux, professor grondwettelijk recht, dringend hervormd moeten worden.

20. De sociale media en de pers spelen een sleutelrol in de perceptie die de burgers van het democratisch stelsel hebben. De technologische platformen hebben immers het nieuwsveld aanzienlijk uitgebreid.

21. Sociale media en het toenemend belang van artificieel intelligentie die onze data verzamelen en verhandelen, creëren wat de «*filter bubbel*» wordt genoemd: via sociale media worden mensen enkel nog bevestigd in hun overtuigingen. De sociale media plaatsen de gebruikers via algoritmische systemen in bubbels van personen die vaak dezelfde opinies hebben. Deze artificiële intelligentie en algoritmen beïnvloeden dus in toenemende mate het openbaar debat.

22. Op het vlak van informatie draagt de digitale ommekeer bij tot een achteruitgang inzake inhoud of kwaliteit, waarbij vluchtige berichten, grote titels of korte verslagen steeds talrijker worden.

23. Het belang van digitale participatie neemt toe. De coronacrisis heeft daarbij een rol gespeeld om deliberatieve trajecten *online* mee vorm te geven. Digitale instrumenten vormen een uitstekende oplossing om

une excellente solution pour organiser des réseaux qui connectent les citoyens entre eux (par exemple les plateformes espagnoles de participation citoyenne CONSUL et DECIDIM).

C. La participation citoyenne

1) Définition

24. Le mot «participation» recouvre tant de notions de langage qu'il est parfois difficile d'en saisir le sens.

25. Une démocratie représentative est par essence une démocratie participative puisque chaque citoyen est libre de présenter sa candidature aux élections.

2) Objectif

26. Il est important de tenir compte de l'objectif de la participation. Dans ce cadre, 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.

En fonction de trois objectifs prioritaires, l'une ou l'autre méthodologie 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.

3) Classement des formes de participation

27. En 1969, Sherry Arnstein a établi une «échelle de participation» qui représente le degré auquel les citoyens peuvent exercer une influence par le biais de la participation. Les formes de participation peuvent être classées sur cette échelle.

28. Le référendum se trouve au sommet de l'échelle puisque les citoyens y ont le pouvoir absolu.

29. 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 ils peuvent faire une proposition d'utilisation du budget d'investissement, mais la décision finale revient aux représentants élus.

netwerken te organiseren die burgers met elkaar verbinden (bijvoorbeeld de Spaanse platformen voor burgerparticipatie CONSUL en DECIDIM).

C. Burgerparticipatie

1) Definitie

24. De vlag «participatie» dekt zoveel ladingen dat het soms moeilijk is de betekenis ervan te vatten.

25. Een representatieve democratie is per definitie een participatieve democratie, omdat elke burger vrij is zich voor de verkiezingen kandidaat te stellen.

2) Doelstelling

26. Het is 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.

Op basis van drie prioritaire doelstellingen zal een bepaalde participatiemethodologie geschikter zijn. Deze doelstellingen zijn: het grote publiek tevreden stellen, ervoor zorgen dat de beslissingen meer in overeenstemming zijn met de wensen van de burgers, het vertrouwen van de burgers in hun vertegenwoordigers versterken.

3) Kwalificatie van participatievormen

27. In 1969 stelde Sherry Arnstein een «participatieladder» op, die weergeeft in welke mate burgers invloed kunnen uitoefenen door middel van participatie. Participatievormen kunnen geordend worden op deze ladder.

28. Het referendum staat helemaal bovenaan de ladder, aangezien de burgers er de absolute macht hebben.

29. 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.

30. 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 pouvoir de l'autorité publique au peuple. Ce qui différencie la consultation populaire du référendum, c'est son caractère non contraignant.

31. L'assemblée délibérative peut se trouver à différents échelons: elle peut prendre une forme purement consultative mais aussi une forme contraignante. Entre ces deux formes, plusieurs variantes sont possibles.

32. Le droit d'initiative citoyenne 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.

33. Le droit de pétition se trouve plus bas que les autres formes de participation. Les différentes assemblées belges l'ont récemment revitalisé, mais il demeure un acte purement consultatif.

34. Enfin, l'idée d'un Sénat remanié, composé de sénatrices et sénateurs des entités fédérées et/ou de sénatrices et sénateurs tirés au sort parmi la population, se placerait haut dans l'échelle en cas de réalisation.

35. La conjonction de différentes formes de participation peut 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.

36. Les formes de participation peuvent aussi être classées selon le «triangle de la démocratie». Une démocratie contient trois grandes dimensions: participation, représentation et délibération.

4) Conditions pour la participation citoyenne

37. Du point de vue des citoyens, les processus participatifs présentent quelques enjeux potentiels. Premièrement, les citoyens peuvent ne pas être intéressés par le processus participatif. En effet, une partie des citoyens ne sont pas intéressés par la chose publique. Un tirage au sort peut éventuellement aider à les encourager. Deuxièmement, les citoyens qui participent sont souvent issus du même groupe cible. La solution consiste éventuellement à prévoir un tirage au sort avec des

30. 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.

31. De deliberatieve assemblee kan op verscheidene treden staan: zij kan een zuiver raadplegende vorm maar ook een bindende vorm aannemen. Tussen beide vormen zijn verschillende varianten mogelijk.

32. Het recht op burgerinitiatief geeft één of meer burgers de kans een concreet voorstel te doen waar de overheid rekening mee zal moeten houden. Het is een krachtigere maatregel dan de eenvoudige raadpleging, zonder dat er echter macht wordt gedelegeerd of de burger controle uitoefent.

33. Het petitierecht staat lager dan de andere vormen van participatie. Alle Belgische assemblees hebben het onlangs nieuw leven ingeblazen, maar het blijft een louter consultatieve handeling.

34. Het idee ten slotte van een anders georganiseerde Senaat, die uit senatoren van de deelstaten en/of uitgelote senatoren uit de bevolking bestaat, zou hoog op de ladder staan in geval van realisatie.

35. 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.

36. Een andere manier om participatievormen te ordenen, is de democratedriehoek. Een democratie omvat drie grote dimensies: participatie, representatie en deliberatie.

4) Randvoorwaarden voor burgerparticipatie

37. Vanuit het oogpunt van de burgers zijn er enkele potentiële uitdagingen gelinkt aan de participatieve processen. Ten eerste kan het dat burgers niet geïnteresseerd zijn in het participatieve proces. Een deel van de burgers heeft immers geen belangstelling voor het overheidsbestuur. Eventueel kan een loting hierbij helpen om burgers aan te moedigen. Een tweede probleem is dat de participerende burgers vaak uit dezelfde doelgroep komen. Dit kan worden verholpen door een loting met

quotas, afin d'assurer une représentation maximale de toutes les couches de la population. Troisièmement, les citoyens ne sont pas toujours «experts» de la chose publique et sont souvent peu ou pas informés. Il est donc important de les informer et de les faire participer pleinement au processus de délibération. Quatrièmement, les citoyens ne sont pas élus. On peut toutefois décider d'assurer une rotation fréquente. Cinquièmement, des citoyens non élus ne doivent pas rendre des comptes et peuvent donc adopter des positions extrêmes. On peut contrebalancer ce problème en prévoyant un mélange de citoyens et d'élus.

38. Les conditions qui encadrent ces procédés sont extrêmement importantes pour la légitimité et pour la contribution que la participation citoyenne peut apporter à la démocratie. En cas de référendum, par exemple, les éléments suivants doivent être circonscrits: la question posée, le financement de la campagne, l'information, etc. Les assemblées dont les membres sont tirés au sort ont elles aussi besoin d'un cadre réglementaire.

5) Culture de la participation

39. Enfin, il est important de souligner la dimension d'apprentissage en matière de participation citoyenne. 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 à mesure que les référendums se succèdent. Le référendum sur le *Brexit*, de par sa forme unique et occasionnelle, en est le contre-exemple. Mais si l'on prend des initiatives participatives de manière régulière, l'apprentissage se fera automatiquement chez les citoyens.

D. État des lieux de la participation citoyenne en Europe

40. De nombreux États voisins de la Belgique ont depuis longtemps intégré une série d'instruments de démocratie directe ou participative. Ainsi, le référendum est régulièrement exercé par les citoyens de pays tels que l'Irlande, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France, ou encore les Pays-Bas, sans parler de l'exemple le plus évident qu'est la Suisse, tandis qu'il ne connaît aucune existence constitutionnelle dans notre pays.

41. Partout en Europe, on voit émerger des formes de participation citoyenne, des assemblées délibératives au niveau local ou national. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) parle d'une «vague délibérative», d'un «tournant délibératif».

quota die ervoor zorgt dat alle lagen van de bevolking maximaal vertegenwoordigd zijn. Ten derde zijn burgers niet altijd «deskundig» in overheidsbestuur en weinig of niet geïnformeerd. Het is dus belangrijk om burgers te informeren en hen voluit aan het deliberatieproces te laten deelnemen. Het vierde probleem is dat burgers niet verkozen zijn. Er kan echter gekozen worden voor een frequente rotatie. Een vijfde knelpunt bij burgerparticipatie is dat niet-verkozen burgers geen verantwoording hoeven af te leggen en dus extreme standpunten kunnen innemen. Een mix van burgers en verkozenen kan hier tegenwicht bieden.

38. De omkaderende voorwaarden zijn zeer belangrijk voor de legitimiteit en de bijdrage die burgerparticipatie kan leveren aan de democratie. Bij referenda bijvoorbeeld is er omkadering nodig over volgende elementen: vraagstelling, campagnefinanciering, informatieversterking, enz. Ook door loting samengestelde assemblees hebben een regelgevend kader nodig.

5) Participatiecultuur

39. Tot slot is het belangrijk om te wijzen op het leeraspect inzake burgerparticipatie. Als we naar het Zwitserse voorbeeld van de volksraadpleging kijken, dan moeten we vaststellen dat de Zwitserse burgers niet intelligenter zijn 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 daar, doordat het eenmalig en occasioneel was, het tegenvoorbeeld van. Als men echter op regelmatige basis participatieve initiatieven neemt, zal het leerproces onder de burgers automatisch plaatsvinden.

D. Stand van zaken van burgerparticipatie in Europa

40. Heel wat buurlanden van België hebben al lang een reeks instrumenten voor directe of participatieve democratie ingevoerd. Zo kunnen de burgers van landen als Ierland, Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk en Nederland geregeld deelnemen aan referenda, om nog maar te zwijgen over het meest voor de hand liggende voorbeeld, Zwitserland. In ons land bestaat het referendum niet volgens de Grondwet.

41. Overal in Europa zien we vormen van burgerparticipatie, deliberatieve assemblees op lokaal of nationaal niveau ontstaan. De Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) spreekt over een «deliberatiegolf», over een «deliberatieve wending».

42. L'Irlande a été l'un des premiers pays européens à développer une forte tradition de démocratie directe: la Constitution irlandaise ne peut être modifiée qu'après un résultat positif à un référendum; depuis 2011, il existe des «minipublics délibératifs»; le premier processus délibératif a été lancé en 2012, avec la création de la «Convention constitutionnelle»; l'Assemblée citoyenne irlandaise a été créée en 2016 et, en 2018, elle a été appelée une nouvelle fois à examiner un thème unique. La démocratie directe s'est ainsi insinuée dans l'ADN politique irlandais. Cette association directe des citoyens a notamment permis de trancher des questions difficiles qui minaient la vie politique irlandaise depuis longtemps, comme la légalisation du mariage homosexuel en 2015 et de l'avortement en 2018. C'est également sur la base d'une recommandation de l'Assemblée citoyenne que le Parlement irlandais a déclaré l'urgence climatique en 2018. En dépit des succès enregistrés, le processus irlandais n'est pas parfait. Les points problématiques sont les suivants: ce sont les responsables politiques qui fixent l'ordre du jour et qui choisissent les priorités, et les fonctionnaires ont trop d'influence.

43. La vaste expérience de Demsoc (*The Democratic Society*) en matière de processus citoyens participatifs, allant de petits projets de participation citoyenne menés à l'échelle d'un village jusqu'aux grands projets pour la Commission européenne, atteste de la capacité des assemblées citoyennes à résoudre des questions épineuses dans tous les domaines politiques. Il est toutefois essentiel que les assemblées délibératives soient parfaitement représentatives de toutes les couches de la population et que le processus soit préparé et encadré de manière extrêmement rigoureuse.

E. État des lieux de la participation citoyenne en Belgique

1) La transition de notre système démocratique

44. Le système démocratique représentatif est en transition. C'est pourquoi il est tout à fait indispensable d'apporter des réponses novatrices aux défis de la démocratie.

45. Une bonne gouvernance implique, selon M. Neels, 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

42. Ierland heeft als één van de eerste Europese landen een sterke traditie opgebouwd inzake vormen van directe democratie: een herziening van de Ierse grondwet kan enkel na een referendum, er bestaan sinds 2011 «*deliberative mini-publics*», in 2012 werd het eerste deliberatieve proces opgestart (de *Constitutional Convention*), in 2016 werd de «*Irish Citizens Assembly*» opgericht die zich in 2018 opnieuw boog over één enkel thema. Op die manier werd directe democratie deel van het Ierse politieke DNA. Deze directe betrokkenheid van de burgers heeft er meer bepaald toe bijgedragen dat moeilijke kwesties die het Ierse politieke leven lang hebben ondermijnd, werden opgelost, zoals de goedkeuring van het homohuwelijk in 2015 en van abortus in 2018. Het was ook op basis van een aanbeveling van de burgerassemblee dat het Ierse Parlement in 2018 de klimaaturgentie afgekondigde. Ondanks de successen, is het Ierse proces niet perfect. De problematische punten ervan zijn het feit dat politici de agenda bepalen en aan «*cherry picking*» doen en dat er een te grote invloed van ambtenaren wordt vastgesteld.

43. De ruime ervaring van «*The Demographic Society*» (Demsoc) gaande van kleine projecten van burgerparticipatie in een dorp tot grote projecten voor de Europese Commissie, leert dat burgerassemblees bewezen hebben netelige kwesties te kunnen oplossen over alle beleidsdomeinen heen. Essentieel is evenwel dat deliberatieve assemblees alle lagen van de bevolking accuraat vertegenwoordigen en dat het proces uitermate intens wordt voorbereid en begeleid.

E. Stand van zaken van burgerparticipatie in België

1) De overgang van ons democratisch stelsel

44. Het representatief democratisch stelsel bevindt zich in een overgangsfase. Er moeten daarom absoluut vernieuwende antwoorden worden gegeven op de uitdagingen van de democratie.

45. Goed bestuur veronderstelt, volgens de heer Neels, goed georganiseerde beleidsniveaus. Elk beleidsniveau dient over een helder bevoegdheidspakket te beschikken, met compacte en volwaardige domeinen, zodat doelstellingen kunnen worden bereikt.

Het basisbeginsel dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is om altijd het beste resultaat te bereiken voor het algemeen belang – een vorm van «*Bundestreue*»

sorte de loyauté fédérale, «*Bundestreue*» – doit guider l'action de chaque niveau de pouvoir. Un organe particulièrement solide est nécessaire pour pouvoir organiser la concertation entre les niveaux de pouvoir 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.

46. Le régime représentatif est le système principal permettant actuellement d'associer une vaste population à sa gouvernance, tout en garantissant un équilibre des pouvoirs.

47. Souvent, il est considéré que ce qui pose problème dans le système démocratique se situe du côté de l'*input*, c'est-à-dire au niveau des processus décisionnels, alors qu'en réalité le problème pourrait tout à fait se retrouver du côté de l'*output*, dans le sens où de moins en moins de perspectives sont offertes aux citoyens et où les actions sont menées dans le cadre des cycles électoraux.

48. La mutation de notre démocratie vers une participation citoyenne plus importante s'inscrit dans une évolution logique engagée dès 1830 et démocratisée au fil du temps.

Comme le souligne Ronald Van Crombrugge, rien n'empêche de poursuivre dans cette voie ni de conférer un autre contenu à la démocratie représentative.

49. Il est aujourd'hui non seulement possible mais souhaitable de refonder le système en le démocratisant de façon à favoriser un dialogue permanent entre les élus et la population. Un tel échange entre électeurs et élus ne serait pas contraire à l'esprit de la Constitution.

50. Un certain nombre de dispositions peuvent déjà être prises dans le cadre constitutionnel actuel pour faire en sorte que les citoyens obtiennent des droits politiques nouveaux et durables.

Toutefois, comme le rappellent notamment Christian Behrendt et Ronald Van Crombrugge, la Constitution ne permet pas à l'heure actuelle de conférer un caractère contraignant à la participation citoyenne en associant directement les citoyens au processus décisionnel. Une révision constitutionnelle serait pour cela nécessaire.

– moet fungeren als richtinggevend beginsel voor het handelen van elk bevoegdheidsniveau. Een bijzonder sterk orgaan is nodig voor overleg tussen bevoegdheidsniveaus voor een prompte oplossing van problemen van coördinatie en samenwerking.

Op elk van deze punten faalt de constitutionele regeling na de diverse staats hervormingen totaal.

46. Het representatieve systeem is het belangrijkste dat momenteel gebruikt wordt om een grote bevolking bij het bestuur te betrekken terwijl een machtsevenwicht wordt gewaarborgd.

47. Men denkt vaak dat het probleem in het democratisch stelsel zich voordoet aan de kant van de *input*, dat wil zeggen bij het besluitvormingsproces, terwijl het probleem in feite heel goed aan de *output*-zijde zou kunnen liggen, in die zin dat men de burgers steeds minder perspectieven biedt en dat er gehandeld wordt op basis van verkiezingscycli.

48. De transformatie van onze democratie naar een grotere burgerparticipatie maakt deel uit van een logische evolutie die in 1830 werd ingezet en in de loop van de tijd werd gedemocratiseerd.

Zoals Ronald Van Crombrugge benadrukt, belet niets dat er op die weg wordt voortgegaan of dat aan de representatieve democratie een andere invulling wordt gegeven.

49. Het is vandaag de dag niet alleen mogelijk, maar ook wenselijk om het systeem opnieuw vorm te geven door het zodanig te democratiseren dat een permanente dialoog tussen de verkozenen en de bevolking wordt aangemoedigd. Een dergelijke uitwisseling tussen kiezers en verkozenen zou niet indruisen tegen de geest van de Grondwet.

50. Er kunnen binnen het huidige grondwettelijke kader al een aantal stappen worden gezet om ervoor te zorgen dat de burgers nieuwe en duurzame politieke rechten krijgen.

Zoals meer bepaald Christian Behrendt en Ronald Van Crombrugge echter opmerken, laat de Grondwet momenteel niet toe om burgerparticipatie bindend te maken door burgers rechtstreeks bij het besluitvormingsproces te betrekken. Dit zou een grondwetsherziening vereisen.

51. Dans le cadre actuel, la section de législation du Conseil d'État s'est en effet montrée très réservée, jusqu'à présent, vis-à-vis des dispositifs visant à ouvrir le système représentatif par le biais de mécanismes de participation accrue des citoyens. Mais, de manière générale, le Conseil d'État se montre favorable à une participation citoyenne qui soit non contraignante et consultative, jugeant ainsi les mécanismes de démocratie participative compatibles avec la Constitution lorsque ceux-ci demeurent consultatifs, à la condition donc que les élus restent à la manœuvre et conservent le pouvoir du dernier mot.

2) Premiers pas déjà franchis en matière de participation citoyenne en Belgique

52. En Belgique aussi, les rapports entre les citoyens et les pouvoirs publics gagnent progressivement en maturité. Les premiers pas vers davantage de participation citoyenne ont été franchis, sous la conduite essentiellement des autorités locales (par exemple implication des citoyens dans de grands projets d'infrastructure, élaboration de budgets citoyens, etc.).

53. Les formes de participation voient le jour de diverses manières. 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.

54. Selon M. Zacharzewsky de Demsoc, la Belgique a développé de par sa structure politique complexe une solide expérience démocratique. Elle peut jouer un rôle de pionnier en matière de démocratie participative, à condition que des initiatives émanant de la société civile et des pouvoirs publics bénéficient d'un soutien à long terme.

55. Dans différents pays, dont la Belgique, des expériences et des projets sont lancés en vue de promouvoir la démocratie et, en particulier, de renforcer la participation citoyenne.

Complétant le système démocratique en permettant de travailler et délibérer avec des citoyens sur des questions sociétales, les processus de démocratie délibérative couplés au tirage au sort commencent à être intégrés dans des contextes de démocratie directe, comme c'est le cas notamment avec le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone de Belgique. La consultation

51. In het huidige kader is de afdeling Wetgeving van de Raad van State tot nu toe immers zeer terughoudend geweest met betrekking tot het openstellen van het representatieve systeem via mechanismen voor een grotere participatie van de burgers. In het algemeen is de Raad van State echter wel voorstander van niet-bindende en consultatieve burgerparticipatie, waarbij de mechanismen van de participatieve democratie als verenigbaar met de Grondwet worden beschouwd wanneer zij consultatief blijven, op voorwaarde dus dat de verkozenen de leiding blijven houden en het laatste woord behouden.

2) Reeds gezette eerste stappen inzake burgerparticipatie in België

52. Ook in België is de relatie tussen burger en overheid langzaam volwassen geworden. De eerste stappen naar meer burgerparticipatie zijn genomen en ze worden vooral aangestuurd door lokale overheden (bijvoorbeeld door burgers te betrekken bij grote infrastructuurprojecten, burgerbegrotingen, enz.).

53. De participatievormen ontstaan op verschillende manieren. Soms komt de oproep van autonome lokale bewegingen, in een *bottom-up* benadering; soms komt hij van middenveldorganisaties, van kenniscentra, van ondernemingen, enz., of nog van andere entiteiten waar politiek tot stand komt. In al die entiteiten ontwikkelen zich participatieve processen en voorzieningen. Die ontwikkeling gaat met ups en downs, maar is wel gelijk bezig.

54. Volgens de heer Zacharzewsky van Demsoc heeft België door zijn complexe politieke structuur een stevige democratische ervaring ontwikkeld. België kan een pioniersrol spelen inzake participatieve democratie, op voorwaarde dat initiatieven, komende uit het middenveld en van de overheid, op lange termijn ondersteund worden.

55. In diverse landen en ook in België worden er experimenten en projecten gelanceerd om de democratie te bevorderen en om inzonderheid de burgerparticipatie te versterken.

Als aanvulling bij het democratisch stelsel en als manier om met de burgers te werken en te discussiëren over maatschappelijke problemen, raakt het proces van de deliberatieve democratie gekoppeld aan loting stilaan ingeburgerd in de context van de directe democratie, zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij de permanente burgerdialogoog in de Belgische Duitstalige Gemeenschap.

populaire, forme de démocratie délibérative, bénéficie elle aussi d'un large soutien auprès des citoyens.

56. Les démarches participatives, qui reposent le plus souvent sur une base volontaire, peuvent redynamiser notre système démocratique, mais il est constaté que depuis plus de vingt ans, elles peinent à redonner réellement aux citoyens la confiance dans les institutions.

57. Au cours de nombreuses expériences menées depuis plus de vingt ans, la Fondation pour les générations futures a observé que, dans les processus participatifs, le tirage au sort a déjà permis de faire participer des citoyens qui n'avaient aucune trajectoire politique, démocratique ou citoyenne.

58. Le G1000, à savoir le sommet citoyen organisé en 2011, est un exemple d'une expérience précoce en Belgique. Il ressort de l'expérience du G1000 mais aussi d'autres expériences comparables menées à l'étranger que cet instrument de participation citoyenne pourrait être amélioré.

59. Les sommets citoyens, basés sur le tirage au sort, n'offrent aucune garantie intrinsèque de participation représentative de la société dans son ensemble, puisque les sommets citoyens basés sur le tirage au sort sont également confrontés au défi de définir une bonne stratégie pour recruter les participants

C'est pourquoi se pose la question importante de la légitimité des décisions.

60. En ce qui concerne les panels citoyens, diverses formules sont possibles tant pour leur composition que pour la méthode. Ainsi, en Belgique, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, l'Assemblée de la Commission communautaire française et le Parlement de Wallonie organisent des commissions délibératives composées de citoyens et de représentants politiques chargés d'examiner un dossier spécifique. Au Parlement de la Communauté germanophone, un panel citoyen permanent – le «Dialogue citoyen» – a été mis en place. L'instauration de ce Dialogue citoyen étant récente, il n'est pas encore possible de tirer des conclusions quant à ses résultats. Il faut toutefois noter que l'organisation de la participation citoyenne telle qu'elle a vu le jour au sein de la Communauté germanophone a été précédée d'un long processus de préparation.

Ook de organisatie van volksraadplegingen als vorm van een deliberatieve democratie geniet grote steun bij de burgers.

56. De participatieve initiatieven, die meestal op vrijwillige basis gebeuren, kunnen helpen om ons democratisch stelsel nieuw leven in te blazen. Echter, na meer dan twintig jaar wordt vastgesteld dat ze er niet echt in slagen het vertrouwen van de burgers in de instellingen te herstellen.

57. De Stichting voor toekomstige generaties heeft vastgesteld in het kader van talrijke experimenten die de afgelopen twintig jaar zijn uitgevoerd dat loting, in participatieve processen, het reeds heeft mogelijk gemaakt om burgers te betrekken die geen enkele ervaring hadden met politiek, democratie of het middenveld.

58. De G1000, de burgertop die georganiseerd werd in 2011, is een voorbeeld van een vroeg experiment in België. De ervaring met de G1000 maar ook met vergelijkbare experimenten in het buitenland toont aan dat dit burgerparticipatie-instrument voor verbetering vatbaar is.

59. Burgertoppen, gebaseerd op loting, vormen geen intrinsieke garantie voor een representatieve participatie van de hele samenleving, omdat de op loting gebaseerde burgerconferenties eveneens voor de uitdaging staan om een goede rekruteringsstrategie te definiëren voor de deelnemers.

Daarom stelt zich de belangrijke vraag naar de legitimiteit van de beslissingen.

60. In verband met burgerpanels zijn verschillende formules mogelijk zowel wat betreft de samenstelling als de methode. Zo is in België in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de Raad van de Franse Gemeenschapscommissie en in het Waals Parlement een overlegcommissie georganiseerd die burgers en politieke vertegenwoordigers rond een welbepaald dossier samenbrengt. In het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap is een vast burgerpanel – «Burgerdialoog» – opgericht. Gelet op de recente oprichting van deze Burgerdialoog is het nog niet mogelijk om conclusies te trekken voor wat betreft de resultaten ervan. Er zij echter op gewezen dat aan de organisatie van de burgerparticipatie zoals die in de Duitstalige Gemeenschap tot stand is gekomen, een lang proces van voorbereiding voorafging.

61. En Flandre, différentes initiatives participatives sont mises en œuvre avec succès au niveau local et l'Union des villes et communes flamandes (VVSG) y est étroitement associée.

62. Il existe une grande expertise – grâce notamment à un certain nombre de projets – quant aux moyens possibles de renforcer et renouveler la démocratie et d'accroître la participation citoyenne. Les résultats et le succès de ces projets ne peuvent être établis sans équivoque.

II. RECOMMANDATIONS

A. Introduction

1. Outre la démocratie représentative, d'autres modes de démocratie doivent être développés. Il ne s'agit pas d'affaiblir l'une au profit des autres. Il s'agit de promouvoir la participation des citoyens à la démocratie.

2. Il apparaît dès lors nécessaire d'agir à la fois à court terme, dans le cadre constitutionnel existant, et à moyen terme, par le déverrouillage de certains verrous légaux empêchant d'accroître considérablement le rôle des citoyens dans le fonctionnement démocratique de notre pays. En conférant un ancrage institutionnel solide à des formes de participation réelles, la Belgique se doterait d'un système démocratique rénové et modernisé à la veille de son 200^e anniversaire.

3. Eu égard à la structure fédérale belge, une telle modernisation du système doit par ailleurs nécessairement s'accompagner d'une articulation efficace entre les différentes initiatives mises en place aux différents niveaux de pouvoir, de façon à ce qu'elles demeurent lisibles et compréhensibles pour les citoyens.

4. Si le développement de nouvelles formes de démocratie participative doit être encouragé, une réflexion doit également être menée afin de moderniser le système représentatif. Cette réflexion s'inscrit dans le cadre de la préparation de la réforme institutionnelle engagée par différents parlements du pays.

B. Participation citoyenne

1) Généralités

5. Le Sénat demande de veiller à garantir une approche coordonnée entre tous les niveaux de pouvoir des

61. Op lokaal vlak zijn er in Vlaanderen verschillende succesvolle participatieve initiatieven opgezet en de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) is daar nauw bij betrokken.

62. Er bestaat – mede dankzij een aantal projecten – heel wat expertise in verband met de mogelijkheden om de democratie te versterken en te vernieuwen en de burgerparticipatie uit te breiden. De resultaten en het succes ervan kunnen niet ondubbelzinnig worden vastgesteld.

II. AANBEVELINGEN

A. Inleiding

1. Naast de representatieve democratie moeten andere vormen van democratie worden ontwikkeld. Dat betekent niet dat men de ene vorm verzwakt ten gunste van de andere. Het komt erop aan om de deelname van de burgers aan de democratie aan te moedigen.

2. Het lijkt dus noodzakelijk om zowel op korte termijn te handelen, binnen het bestaande grondwettelijke kader, als op middellange termijn, door bepaalde wettelijke barrières weg te werken die verhinderen dat de rol van de burgers in de democratische werking van ons land aanzienlijk wordt uitgebreid. Door het verlenen van een stevige institutionele verankering aan reële vormen van participatie, zou België zich aldus, aan de vooravond van zijn 200^e verjaardag, voorzien van een vernieuwd en gemoderniseerd democratisch systeem.

3. Gezien de Belgische federale structuur moet een dergelijke modernisering van het systeem noodzakelijkerwijs ook gepaard gaan met een effectieve koppeling tussen de verschillende initiatieven die op de verschillende beleidsniveaus worden genomen zodat ze voor de burgers leesbaar en verstaanbaar blijven.

4. De ontwikkeling van nieuwe vormen van participatieve democratie moet worden aangemoedigd, maar er moet ook worden nagedacht over de modernisering van het representatieve systeem. Deze reflectie vormt een onderdeel van de voorbereiding van de institutionele hervorming, die in verschillende parlementen van het land is aangevat.

B. Burgerparticipatie

1) Algemeen

5. De Senaat vraagt om ervoor te zorgen dat een coördinerende aanpak tussen alle beleidsniveaus gewaarborgd

différentes expériences de participation, dans le respect de l'autonomie de chaque assemblée.

Dans le but de coordonner les procédures relatives à la participation citoyenne qui existent ou qui sont à l'examen au sein de chaque parlement, il serait particulièrement utile de mettre en place un groupe de travail au sein de la Conférence des présidents des assemblées parlementaires.

Ce groupe comprendrait également des membres des services de chaque greffe afin de travailler à l'opérationnalisation la plus efficace possible des mécanismes communs de participation citoyenne.

6. Le Sénat demande de respecter simultanément l'autonomie des différents parlements. Il faut que chaque niveau de pouvoir puisse concrétiser comme il l'entend la participation citoyenne. Rien n'empêche évidemment chaque entité de s'inspirer des bons exemples des autres mais cela doit se faire dans le respect de la spécificité de chaque entité.

7. Le Sénat demande que les deux chambres législatives étudient conjointement et concrètement au cours de la présente législature, et ce, avec l'aide d'experts en la matière et d'un groupe de travail constitué à cet effet, les différentes possibilités de mise en place d'un système de participation citoyenne au niveau fédéral.

Ces expériences de démocratie participative pourraient notamment prendre la forme de commissions délibératives et mixtes au Parlement fédéral et rassembleraient des parlementaires ainsi qu'un panel citoyen représentatif tiré au sort dans la liste des électeurs aux précédentes élections. Ces commissions seraient notamment chargées, d'une part, de rendre des avis consultatifs et, d'autre part, de formuler des recommandations à destination du pouvoir législatif et/ou exécutif, et ce, sur des sujets à long terme et clairement définis.

8. Il faut également encourager une dynamique identique de participation citoyenne au niveau des pouvoirs locaux concernant les matières pour lesquelles ils sont compétents.

2) Éventail des différentes expériences possibles avec des commissions délibératives ou apparentées:

9. – l'organisation au Parlement fédéral de plusieurs journées d'échanges, réunissant à la fois les bourgmestres, et des délégations des différents parlements

wordt van alle participatie-experimenten met inachtneming van de autonomie van elke assemblee.

Om de procedures met betrekking tot burgerparticipatie die in elk parlement bestaan of besproken worden te harmoniseren, zou het bijzonder nuttig zijn om een werkgroep op te richten binnen de Conferentie van de voorzitters van de Parlementaire Assemblees.

In deze werkgroep zouden ook leden van de diensten van elke griffie plaatsnemen om een zo efficiënt mogelijke uitvoering van gemeenschappelijke mechanismen van burgerparticipatie uit te werken.

6. De Senaat vraagt om tegelijkertijd de autonomie van de verschillende parlementen te respecteren. Burgerparticipatie moet door elk beslissingsniveau naar eigen goeddunken ingevuld worden. Uiteraard belet dit niet dat goede voorbeelden van elkaar worden overgenomen, steeds met respect voor de eigenheid van elke entiteit.

7. De Senaat vraagt dat beide wetgevende kamers gedurende deze zittingsperiode, met de hulp van experten ter zake en van een hiertoe samengestelde werkgroep, gezamenlijk en concreet de verschillende mogelijkheden bestuderen van een systeem van burgerparticipatie op federaal niveau.

Die experimenten met de participatieve democratie zouden met name de vorm kunnen aannemen van deliberatieve en gemengde commissies in het Federaal Parlement en kunnen bestaan uit parlementsleden als ook uit een representatief burgerpanel dat door loting uit de kiezerslijst van de vorige verkiezingen wordt geselecteerd. Die commissies kunnen onder andere de opdracht krijgen om enerzijds niet-bindende adviezen te verlenen en anderzijds aanbevelingen te formuleren voor de wetgevende en/of uitvoerende macht en wel over duidelijk afgelijnde langetermijnthema's.

8. Dezelfde dynamiek van burgerparticipatie moet ook aangemoedigd worden op het niveau van de lokale overheden in verband met de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn.

2) Staalkaart van verschillende mogelijke experimenten met deliberatieve commissies of aanverwante:

9. – de organisatie in het Federaal Parlement van verschillende uitwisselingsdagen, waarbij zowel de burgemeesters als de afgevaardigden van de verschillende

qui composent notre État fédéral afin de délibérer et d'échanger sur différents thèmes. Les thèmes de discussion pourraient par exemple faire référence à la participation citoyenne. Après ces rencontres, chaque niveau de pouvoir disposera de nouveaux éléments qu'il aura la possibilité d'approfondir dans son conseil respectif;

10. – la mise en place de commissions délibératives, composées à la fois de parlementaires et de citoyens tirés au sort, dans tous les parlements du pays, et qui ont notamment pour mission de formuler des recommandations, en privilégiant la mise en place de procédures qui, tout en étant nécessairement diverses et multiples, soient le plus similaires possibles dans chacun des parlements, de façon à rester compréhensibles pour l'ensemble des citoyens;

11. – la création d'assemblées citoyennes communales sur la base d'un tirage au sort; elles seront consultées sur les investissements importants et auront un budget à disposition pour la mise en œuvre de projets de proximité;

12. – la mise en place de conseils consultatifs thématiques dans les parlements et les communes, qui permettront aux citoyens d'exprimer leurs demandes et aux élus de développer une plus grande connaissance des besoins de la population;

13. – la création d'une Constituante populaire composée de citoyens tirés au sort (dans le respect d'une méthodologie scientifique garantissant une représentativité des citoyens);

14. – la mise en place dans les parlements d'un parlement citoyen, afin d'accroître la qualité délibérative des instances concernées. Ce parlement pourrait par exemple être constitué d'une majorité de deux tiers de citoyens, complétée d'experts. S'agissant des citoyens, la composition se fera d'une manière inclusive et représentative. Les décisions du parlement citoyen seront de nature consultative et porteront sur les compétences de l'assemblée concernée;

15. – la mise en place à court terme aux niveaux locaux et supra-locaux d'un budget citoyen.

16. Il importe que ces différentes initiatives ne soient pas redondantes, contre-productives et surnuméraires. Il conviendra aux différents parlements de veiller à cela.

parlementen waaruit onze Federale Staat bestaat, samenkomen om te beraadslagen en van gedachten te wisselen over verschillende thema's, zoals bijvoorbeeld burgerparticipatie. Na deze ontmoetingen zal elk beleidsniveau over nieuwe elementen beschikken die zij kunnen uitdiepen binnen hun respectieve raad;

10. – de oprichting van deliberatieve commissies samengesteld uit parlementsleden en uit bij loting aangewezen burgers, in alle parlementen van het land, en die onder meer als opdracht hebben aanbevelingen te formuleren, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de weliswaar diverse en uiteenlopende procedures in de verschillende parlementen zo vergelijkbaar mogelijk zijn, zodat ze voor alle burgers begrijpelijk blijven;

11. – de oprichting van gemeentelijke burgerassemblees op basis van loting; ze zullen worden geraadpleegd over belangrijke investeringen en beschikken over een budget voor de uitvoering van buurtprojecten;

12. – de oprichting van consultatieve themaraden in de parlementen en de gemeenten: ze bieden burgers de kans om hun verzoeken te uiten en de verkozenen om meer kennis te verwerven over de behoeften van de bevolking;

13. – de oprichting van een volksconstituante, die wordt samengesteld uit bij loting aangewezen burgers (op basis van een wetenschappelijke methodologie die de representativiteit van de burgers waarborgt);

14. – de oprichting in de parlementen van een burgerparlement om zo de deliberatieve kwaliteit van deze instanties te verhogen. Dit parlement kan bijvoorbeeld bestaan uit een tweederdemeerderheid burgers, aangevuld met experten. De samenstelling ervan gebeurt, wat de burgers betreft, op een inclusieve, representatieve manier. De besluiten van dit burgerparlement zullen van consultatieve aard zijn en verband houden met de bevoegdheden van de desbetreffende assemblee;

15. – de invoering op korte termijn van een burgerbegroting op alle lokale en bovenlokale niveaus.

16. Het is belangrijk dat deze verschillende initiatieven niet overbodig, contraproductief en overtollig zijn. Het is de taak van de verschillende parlementen om hierop toe te zien.

3) Formes éventuelles d'une évolution future du droit d'initiative citoyenne en ce qui concerne:

3.1 Le droit de pétition

17. Le Sénat demande, en ce qui concerne le droit de pétition fédéral nouvellement réformé et par lequel une pétition de citoyens réunissant 25 000 signatures peut donner lieu à des propositions d'initiative législative en commission compétente de la Chambre, que les données requises soient diffusées sur une plus grande échelle parmi la population, notamment à l'aide des nouveaux outils numériques, comme les plateformes numériques de cocréation, afin de rendre ce droit plus effectif et à terme d'augmenter la fréquence de son utilisation.

18. Les modalités, en ce compris le nombre de 25 000 signatures et le critère géographique, ainsi que la façon dont les pétitions sont prises en compte, devraient être évaluées pour renforcer l'implication réelle des citoyens.

19. Le Sénat demande de développer un portail internet unique pour permettre aux citoyens d'y déposer leurs pétitions en ligne, après quoi ils sont redirigés automatiquement vers le parlement compétent.

3.2 Le processus législatif

20. Le Sénat demande d'élaborer un cadre fixant les conditions et les critères, qui doivent être plus sévères que ceux applicables au droit de pétition, en vue d'accorder aux citoyens le droit d'amender des propositions et initiatives et de leur donner davantage voix au chapitre.

21. Le principe des initiatives législatives citoyennes permettrait aux citoyens récoltant un certain nombre de signatures, dans le prolongement du droit de pétition, de déposer un texte qui ferait ensuite l'objet d'un vote au parlement, sous réserve d'un certain nombre de conditions de recevabilité similaires à celles qui peuvent s'appliquer aux pétitions ou aux suggestions des citoyens pour la création de commissions mixtes.

Le Sénat demande d'examiner le système d'initiative citoyenne, tel qu'il existe notamment au niveau du Parlement européen, en vue de développer ce type d'initiative au niveau belge et d'envisager l'adaptation du cadre constitutionnel en ce sens.

3) Mogelijke vormen van een toekomstige ontwikkeling van het initiatiefrecht van burgers met betrekking tot:

3.1 Het petitierecht

17. De Senaat vraagt, voor wat betreft het onlangs hervormde federale petitierecht, waarbij een burgerpetitie met 25 000 handtekeningen aanleiding kan geven tot voorstellen voor wetgevingsinitiatieven in de bevoegde Kamercommissie, om de vereiste gegevens op grotere schaal onder de bevolking te verspreiden, meer bepaald met behulp van de nieuwe digitale instrumenten, zoals digitale platformen voor cocreatie. Zo kan dit recht doeltreffender worden toegepast en kan er op termijn vaker beroep worden op gedaan.

18. De praktische uitwerking, met inbegrip van het aantal van 25 000 handtekeningen en het geografisch criterium, alsook de precieze gevolgen die verbonden worden aan de petitie, moeten worden geëvalueerd om de reële betrokkenheid van de burgers te verhogen.

19. De Senaat vraagt tevens om één enkele portaalsite te ontwikkelen om de burgers de mogelijkheid te bieden er hun verzoekschriften online in te dienen, waarna zij automatisch worden doorverwezen naar het bevoegde parlement.

3.2 Het wetgevend proces

20. De Senaat vraagt om een kader uit te werken waarin de voorwaarden en criteria met een hogere drempel dan voor het petitierecht, worden vastgelegd om de burgers het recht te geven om een amendement in te dienen op voorstellen en initiatieven en hen ook inspraak te garanderen.

21. Het principe van de wetgevende initiatieven van de burgers zou burgers die een bepaald aantal handtekeningen verzamelen, in het verlengde van het petitierecht, toestaan om een tekst in te dienen waarover vervolgens in het parlement wordt gestemd, onder voorbehoud van een aantal ontvankelijkheidsvoorwaarden vergelijkbaar met die welke gelden voor de petitie en voor de suggesties van burgers met betrekking tot de oprichting van gemengde commissies.

De Senaat vraagt om het systeem van burgerinitiatief, zoals het bestaat in het Europees Parlement, te onderzoeken teneinde ook in België een dergelijk initiatief te ontwikkelen en om na te denken over de aanpassing van het grondwettelijk kader in die zin.

22. Le «*Right to Challenge*», littéralement «le droit de contestation», est un moyen visant à impliquer les citoyens et la société civile plus activement dans la politique. Les groupes de citoyens qui ont la conviction de pouvoir «faire mieux» que les pouvoirs publics peuvent formuler une proposition afin d’accomplir eux-mêmes certaines tâches au niveau local. Le Sénat demande aux gouvernements d’examiner quelles sont les possibilités de définir «un droit de contestation» sur la base d’un cadre strict fixant les conditions d’exercice de celui-ci, à l’exemple du modèle néerlandais, et de développer d’ores et déjà des projets pilotes concrets dans ce domaine.

4) Extensions éventuelles des consultations populaires

23. Le Sénat demande d’élaborer un cadre permettant d’organiser des sondages délibératifs donnant lieu à un avis formalisé, destinés à prendre le pouls de la population quant aux orientations à donner à une réforme à venir. Grâce à ces sondages délibératifs, un échantillon représentatif de la population est invité, avec l’aide d’experts, à venir exprimer et échanger des avis sur des thématiques particulières. Les sondages délibératifs présentent l’avantage de combiner la qualité des processus délibératifs avec la représentativité des sondages traditionnels.

24. Le Sénat demande de mener au sein des parlements compétents des évaluations concernant les consultations populaires régionales en vue de définir les aspects des procédures à améliorer et ensuite de remédier aux lacunes observées.

25. Le Sénat demande d’examiner les autres formes possibles de consultations populaires conformes aux processus délibératifs en tant qu’instrument et auxquelles peuvent participer l’ensemble des personnes ayant le droit de vote sur un territoire concerné. De la sorte, les citoyens peuvent exprimer une opinion claire et tranchée sur un sujet qui les concerne directement. De telles formes de consultation populaire pourraient être organisées sur des sujets à caractère constitutionnel, mais pas uniquement.

Le Sénat déclare que l’avantage du mécanisme des consultations populaires est leur caractère pédagogique, nulle part égalé: il incite à la fois les élus à perfectionner leur communication envers la population, et les électeurs à suivre les débats, à s’informer, et à s’intéresser à la politique. Le Sénat demande donc qu’un solide effort en termes d’information soit fourni.

22. De «*Right to Challenge*», letterlijk vertaald: «het recht om uit te dagen» wil burgers en het middenveld actiever bij de politiek betrekken. Groepen burgers die ervan overtuigd zijn dat «ze het beter kunnen» dan de overheid, kunnen een voorstel doen om bepaalde taken over te nemen op lokaal niveau. De Senaat vraagt de regeringen om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om «het recht om uit te dagen» binnen een strikt kader uit te werken waarin de voorwaarden worden opgesteld, naar het voorbeeld van het Nederlands model, en hieromtrent alvast concrete pilootprojecten uit te werken.

4) Mogelijke uitbreidingen van vormen van volksraadplegingen

23. De Senaat vraagt om te werken aan een kader voor de organisatie van deliberatieve opiniepeilingen die tot een geformaliseerd advies leiden om op die manier de vinger aan de pols te houden bij de bevolking betreffende de richting die een toekomstige hervorming moet uitgaan. Via de deliberatieve opiniepeiling wordt een representatief staal van de bevolking uitgenodigd om met de hulp van experten te debatteren over bepaalde thema’s. Deliberatieve opiniepeilingen bieden het voordeel dat ze de kwaliteit van deliberatieve processen combineren met de representativiteit van traditionele opiniepeilingen.

24. De Senaat vraagt om in de bevoegde parlementen de gewestelijke volksraadplegingen te evalueren om vast te stellen welke aspecten van de procedure verbeterd kunnen worden en om vervolgens aan deze tekortkomingen tegemoet te komen.

25. De Senaat vraagt om andere vormen van volksraadplegingen te onderzoeken die aansluiten bij de deliberatieve processen als instrumenten, waaraan alle stemgerechtigden op een bepaald grondgebied kunnen deelnemen. Zo kunnen burgers een duidelijke en uitgesproken mening geven over een onderwerp dat hen rechtstreeks aanbelangt. Dergelijke vormen van volksraadplegingen kunnen betrekking hebben op aangelegenheden van grondwettelijke aard, maar niet alleen daarop.

De Senaat stelt dat het voordeel van het systeem van volksraadplegingen hierin ligt dat het een pedagogische waarde heeft die op geen enkele andere manier wordt geëvenaard: het zet de verkozenen aan om zo duidelijk mogelijk te communiceren met de bevolking, en de kiezers om de debatten te volgen, zich te informeren en zich te interesseren voor de politiek. De Senaat vraagt daarom om een stevige informatieve inspanning te leveren.

26. Le Sénat demande de bien préparer les questions soumises à la consultation populaire. Ceci peut être l'occasion d'associer les citoyens, via une des possibilités évoquées ci-dessus, telles qu'une commission délibérative.

27. Le Sénat demande de mettre en œuvre les consultations populaires au sein d'un cadre réglementaire détaillé, afin d'en préciser les éléments corollaires, tels que le financement de la campagne ou la manière d'élaborer le questionnaire qui sera soumis à l'opinion citoyenne.

5) Rôle du Sénat

28. Le Sénat et sa vision transversale doivent prioritairement être inclus dans le débat impliquant des citoyens, des élus, des membres de la société civile et du milieu académique. Ce débat est prévu par l'accord du gouvernement fédéral et portera sur la modernisation, l'augmentation de l'efficacité et l'approfondissement des principes démocratiques des structures de l'État.

29. Le Sénat demande d'expérimenter les nouvelles formes de démocratie participative notamment en son sein, étant donné qu'il est le forum idéal pour ce faire.

Les modèles délibératifs doivent dépasser le stade expérimental et ne pas rester à l'état de projet ponctuel.

30. Le Sénat demande de veiller à rendre les institutions publiques plus efficaces, notamment en renforçant différents aspects déjà inscrits dans les règlements respectifs.

Le Sénat demande en outre de constituer des paquets de compétences homogènes afin de rendre les pouvoirs publics plus transparents et accessibles, ce qui sera tout bénéfique pour la participation citoyenne.

31. Une de ces expériences pourrait être la création de commissions délibératives, composées de parlementaires et de citoyens. Celles-ci pourraient traiter de sujets relevant des compétences du Sénat, notamment les matières transversales associant les Communautés et les Régions, ainsi que les matières institutionnelles.

32. Outre un rôle de réflexion sur des enjeux transversaux de long terme, il est notamment suggéré d'associer les citoyens via le Sénat aux réflexions sur les futures réformes de l'État. En effet, à l'heure actuelle, la

26. De Senaat vraagt om de vragen die in de volksraadpleging worden gesteld, goed voor te bereiden. Eventueel kunnen burgers hierbij betrokken worden via één van de bovenvermelde mogelijkheden zoals een deliberatieve commissie.

27. De Senaat vraagt om volksraadplegingen uit te voeren op basis van een uitgewerkt reglementair kader, waarin de daaraan verbonden aspecten worden verduidelijkt zoals de financiering van de campagne en de uitwerking van de vragen die aan de burgers worden voorgelegd.

5) Rol van de Senaat

28. De Senaat en diens transversale visie moeten prioritair worden betrokken in het debat met burgers, verkozenen, leden van het middenveld en academische kringen. Dit debat wordt vooropgesteld door het federaal regeerakkoord en zal gaan over de modernisering, het opvoeren van de efficiëntie en de verdieping van de democratische beginselen van de staatsstructuren.

29. De Senaat vraagt om de experimenten met nieuwe vormen van participatieve democratie onder andere te laten doorgaan in de Senaat dat hiervoor het ideale forum biedt.

Deliberatieve modellen mogen daarbij niet blijven steken op het experimentele niveau en mogen niet eenmalig zijn.

30. De Senaat vraagt om ervoor te zorgen dat de overheidsinstellingen doeltreffender worden gemaakt, meer bepaald door verschillende aspecten die reeds in de respectieve reglementen zijn vastgelegd, te versterken.

Daarnaast vraagt de Senaat om homogene bevoegdheidspakketten te vormen, om de overheid transparanter en overzichtelijker te maken, wat de burgerparticipatie ten goede zal komen.

31. Eén van die experimenten zou kunnen bestaan uit de oprichting van deliberatieve commissies bestaande uit parlementsleden en burgers. Deze kunnen die thema's behandelen die ressorteren onder de bevoegdheden van de Senaat, namelijk de aangelegenheden die transversaal zijn voor de Gemeenschappen en Gewesten alsook de institutionele aangelegenheden.

32. Naast zijn rol van reflectiekamer over transversale aangelegenheden op lange termijn, werd met name gesuggereerd om de burgers via de Senaat te betrekken bij de denkoefeningen over de toekomstige

manière dont nos réformes de l'État sont négociées, conclues et votées reste opaque aux yeux des citoyens. Le Sénat demande que les citoyens puissent y jouer un rôle crucial. Une assemblée citoyenne délibérative qui se tiendrait au Sénat serait le forum idéal pour cela.

6) Conditions préalables à partir des meilleures pratiques

33. Le Sénat demande de continuer à soutenir les expériences de participation citoyenne et de faire en sorte qu'elles ne soient pas des initiatives ponctuelles. Le soutien participatif apporté par les autres organes politiques doit se développer, au niveau tant de l'organisation que des citoyens et des instances politiques. Comme ce fut le cas en Irlande, cela demande du temps et un changement de mentalité. Les résultats obtenus seront alors d'une qualité toujours meilleure.

34. Le Sénat demande de donner au citoyen un bon *feedback* des décisions politiques, en particulier à l'issue d'un processus de participation citoyenne.

35. Le Sénat demande d'appuyer la gouvernance de la participation citoyenne et la définition de la participation citoyenne sur des études scientifiques. Les «expériences» où les conditions relatives à l'information, l'encadrement, la délibération, etc., ne sont pas remplies, génèrent en effet davantage de frustration et confortent l'idée que la participation citoyenne n'est destinée qu'à un petit groupe de citoyens et ne dépasse pas le niveau du bavardage.

36. De façon générale, les législateurs qui travaillent à l'élaboration de nouveaux mécanismes de participation citoyenne sont encouragés à être attentifs à trois éléments. Le Sénat demande, premièrement, d'assurer le caractère permanent des dispositifs de participation citoyenne, ou d'un organe citoyen. Le Sénat demande également de veiller à leur stabilité, et d'assurer une cohérence entre eux, afin que les citoyens puissent facilement se familiariser avec ces dispositifs. Enfin, le Sénat demande de garantir aux citoyens une entière autonomie en ce qui concerne la manière dont ils entendent faire usage des différentes formes de délibération.

37. Sur la base des initiatives déjà développées en matière de participation citoyenne à grande échelle, le Sénat demande que, pour garantir et évaluer la qualité

staats hervormingen. Momenteel is de manier waarop over onze staats hervormingen wordt onderhandeld, een akkoord wordt bereikt en gestemd immers ondoorzichtig voor de burgers. De Senaat vraagt om de burgers een cruciale rol te laten opnemen in toekomstige staats hervormingen. Een dergelijke burgerassemblee die plaatsvindt in de Senaat zou hiervoor het ideale forum kunnen bieden.

6) Randvoorwaarden vanuit best practices

33. De Senaat vraagt om experimenten omtrent burgerparticipatie te blijven ondersteunen en om het eenmalige karakter ervan uit te sluiten. Dit soort participatieve ondersteuning van de andere politieke organen moet groeien, zowel op niveau van de organisatie alsook in het hoofd van de burgers en de politieke instellingen. Net zoals in Ierland vraagt het tijd en een mentaliteitswijziging. De resultaten die hieruit volgen zullen van steeds betere kwaliteit zijn.

34. De Senaat vraagt dat een goede terugkoppeling van de politieke beslissingen naar de burger gegarandeerd wordt, zeker na de beëindiging van een burgerparticipatietraject.

35. De Senaat vraagt om de *governance* voor burgerparticipatie en de definitie van burgerparticipatie te onderbouwen op basis van wetenschappelijk onderzoek. «Experimenten» waarvoor de randvoorwaarden van bijvoorbeeld informatie, omkadering, deliberatie, enz., niet vervuld zijn, leveren immers meer frustratie op en bevestigen het beeld dat burgerparticipatie slechts voor een kleine groep burgers bedoeld is en niet boven het «praatbarak»-gehalte uitstijgt.

36. Algemeen worden de wetgevers die aan nieuwe mechanismen van burgerparticipatie werken, aangemoedigd om aandacht te besteden aan drie zaken. De Senaat vraagt ten eerste om ervoor te zorgen dat de *tools* voor burgerparticipatie of een burgerorgaan van permanente aard zijn. De Senaat vraagt eveneens om te waken over hun stabiliteit en ervoor te zorgen dat ze onderling coherent zijn, zodat de burgers er gemakkelijk vertrouwd mee raken. De Senaat vraagt ten slotte om de burgers volledige autonomie te waarborgen betreffende de wijze waarop ze gebruik willen maken van de diverse vormen van deliberatie.

37. Uit de reeds ontwikkelde initiatieven inzake burgerparticipatie op grotere schaal, vraagt de Senaat – met het oog op het garanderen en evalueren van de

démocratique d'un instrument délibératif et participatif, les critères (d'évaluation) suivants soient remplis:

38. Il y a lieu de garantir la solidité et la crédibilité du cadre organisationnel de l'instrument:

- par le biais d'un groupe de personnes suffisamment large et représentatif;
- par le biais d'un cadre solide et des ressources financières nécessaires;
- par le biais d'une bonne gestion de l'outil: dans le cadre de la mission dévolue, une indépendance totale du pouvoir politique est capitale, les choix organisationnels doivent pouvoir être faits en toute indépendance;
- par le biais d'un cadre transparent: les discussions doivent être suivies par un collectif de chercheurs universitaires. Les journalistes et le public doivent être tenus informés de l'avancement des travaux.

39. Il faut éviter que les outils délibératifs n'atteignent que les «*usual suspects*»; l'inclusivité et la représentativité peuvent être garanties de la manière suivante:

- par le biais d'un tirage au sort: le tirage au sort au sein d'une vaste population est un bon moyen de procéder à une première sélection;
- par le biais d'une lettre formelle: il est préférable de contacter les personnes en leur adressant une lettre formelle plutôt qu'en leur téléphonant;
- par le biais d'une sélection en fonction du niveau de formation: lors de la sélection finale, le niveau de formation des participants doit être déterminant. La répartition en termes de niveau de formation doit être identique parmi les participants et au sein de la population.

40. Il y a lieu de veiller à la qualité des délibérations:

- en garantissant la neutralité des informations fournies préalablement aux participants;

democratische kwaliteit van een deliberatief en participatief instrument – dat daarbij aan de onderstaande (evaluatie)criteria wordt voldaan:

38. De robuustheid en geloofwaardigheid van het organisatorische kader van het instrument moeten gegarandeerd zijn:

- via een voldoende ruime en representatieve groep van mensen;
- via een stevig kader en de nodige financiële middelen;
- via een goede aansturing van het instrument: binnen de vastgelegde opdracht is volledige onafhankelijkheid van de politieke macht vitaal, organisatorische keuzes moeten onafhankelijk gemaakt kunnen worden;
- via een transparant kader: de discussies moeten gevolgd worden door een collectief van academische onderzoekers. De journalisten en het publiek moeten geïnformeerd blijven over de voortgang van de werkzaamheden.

39. Er moet worden vermeden dat deliberatieve instrumenten enkel de «*usual suspects*» bereiken; inclusiviteit en representativiteit kunnen gegarandeerd worden op volgende wijze:

- via loting: loting uit een grote populatie is een eerste goede stap in een selectieproces;
- via formele brief: het aanschrijven met een formele brief is beter dan telefonische contactname;
- via selectie per opleidingsniveau: in de uiteindelijke selectie moet het opleidingsniveau van de deelnemers beslissend zijn. Onder de deelnemers moet dezelfde spreiding van opleidingsniveau bestaan als onder de bevolking.

40. De kwaliteit van de beraadslaging moet worden verzekerd:

- via de garantie van de neutraliteit van de informatie die vooraf aan de deelnemers wordt verstrekt;

- en garantissant la neutralité et l’objectivité des experts qui participent aux travaux;
 - en appliquant une méthode approfondie et rigoureuse qui élabore chaque étape du processus à l’avance de manière à garantir la qualité du débat, des délais suffisants, de la rigueur, l’attention et la participation de chacun;
 - en versant une rétribution aux participants;
 - en définissant les thèmes de manière concertée;
 - en répartissant les thèmes entre des groupes de travail. Les aspects relatifs au financement et au travail législatif sont examinés au sein de groupes de travail transversaux.
- 41.** Dès lors qu’il s’agira d’un processus évolutif tant pour l’instrument délibératif et participatif lui-même que pour les citoyens, le Sénat demande que les citoyens choisis disposent de points d’appui:
- des experts et modérateurs sans couleur politique assisteront les groupes de travail en leur donnant des *briefings*, en organisant des auditions, etc.;
 - en instituant un groupe de pilotage afin d’encadrer les travaux de manière optimale en fonction des nécessités.
- 42.** Les résultats des travaux doivent déboucher sur des textes qui peuvent être transposés dans la législation.
- 43.** Pour la mise en œuvre, il faut prévoir une instance administrative distincte et indépendante qui ne relève pas de la tutelle d’un ministère mais puisse fonctionner de manière autonome.
- 44.** Il faut garantir un suivi adéquat des résultats à l’intérieur du cadre constitutionnel qui représente le socle de notre démocratie représentative.
- 45.** Il convient de prévoir périodiquement une évaluation approfondie et une adaptation éventuelle du processus de participation citoyenne mis en œuvre.
- 46.** Le Sénat demande de mettre en commun et de rendre accessible, au sein des différents niveaux de pouvoir, l’expertise existante et le savoir-faire en ce qui concerne
- via de garantie van de neutraliteit en objectiviteit van de deskundigen die participeren aan de werkzaamheden;
 - via een intense en grondige methodiek die elke stap in het proces vooraf uitwerkt om de kwaliteit van het debat, de nodige termijnen, de grondigheid, de focus en de participatie van eenieder te garanderen;
 - via een vergoeding aan de deelnemers;
 - via een afbakening van thema’s die in concertatie worden afgesproken;
 - via een verdeling van de thema’s over werkgroepen. De financiering en het wetgevend werk ervan wordt in transversale werkgroepen voorbereid.
- 41.** Omdat dit een evolutief proces is, zowel voor het deliberatief en participatief instrument zelf, als voor de burgers, vraagt de Senaat om de gekozen burgers van handvaten te voorzien:
- de werkgroepen worden bijgestaan door expertencomités en moderatoren zonder enige politieke kleur die de burgers ondersteunen door aan hen briefings te geven, hoorzittingen te organiseren, enz.;
 - via de oprichting van een stuurgroep die de werkzaamheden optimaal begeleidt in functie van de noden.
- 42.** De resultaten van de werkzaamheden moeten resulteren in teksten die in wetgeving kunnen worden omgezet.
- 43.** Voor de uitvoering is er nood aan een aparte onafhankelijke administratieve instantie, die niet onder de toezicht van een ministerie valt, maar autonoom kan werken.
- 44.** Een adequate opvolging van de resultaten moet gegarandeerd worden binnen het grondwettelijk kader dat de basis vormt voor onze representatieve democratie.
- 45.** Een grondige evaluatie en eventuele aanpassing van het gevoerde proces van burgerparticipatie moet periodiek voorzien zijn.
- 46.** De Senaat vraagt om binnen de verschillende overheidsniveaus de bestaande expertise en *know how* over experimenten ter bevordering van de democratie

les expériences visant à promouvoir la démocratie et la participation citoyenne. Les nouvelles technologies doivent également jouer un rôle à cet égard.

C. Médias

47. Le Sénat demande de garantir un service public de radiodiffusion fort pour assurer une information et une interprétation de qualité, diversifiée et indépendante et un journalisme indépendant.

48. Le Sénat demande que la lutte contre la désinformation et les risques associés pour la démocratie, ainsi que le développement d'une politique d'éducation aux médias soient toujours plus intensifiés selon les recommandations que le Sénat formulera dans le cadre du rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale et les Communautés en matière de lutte contre les infox (voir doc. Sénat, n° 7-110).

49. Afin de garantir au mieux la transparence et la participation, la communication est essentielle. Le Sénat demande que cette communication se fasse par le biais des médias traditionnels et des médias en ligne à chaque étape du processus, notamment au moyen d'une retransmission des réunions en direct.

D. Technologie

50. Dans le cadre de l'instauration de pouvoirs publics inclusifs et d'une citoyenneté inclusive et vu l'importance croissante de la participation numérique, le Sénat demande, entre autres, que l'on utilise la technologie numérique comme outil:

- pour améliorer les contacts entre les pouvoirs publics et le citoyen;
- pour créer des réseaux avec les citoyens;
- pour connecter les citoyens entre eux.

51. Le Sénat demande de mener activement dans chaque parlement de notre État fédéral une réflexion, voire des études approfondies, afin d'évaluer concrètement, d'une part, la mise en pratique des moyens de participation qui sont rendus possibles par la numérisation et, d'autre part, l'influence de cette numérisation sur notre démocratie. Tout cela, afin de définir les pistes concrètes de numérisation de notre système démocratique dans les prochaines années.

en burgerparticipatie te bundelen en toegankelijk te maken. Nieuwe technologieën moeten ook hierbij betrokken worden.

C. Media

47. De Senaat vraagt om een sterke openbare omroep te waarborgen om kwaliteitsvolle, diverse en onafhankelijke informatie en duiding en onafhankelijke journalistiek te garanderen.

48. De Senaat vraagt om de strijd tegen desinformatie en de daarmee gepaard gaande risico's voor de democratie en de uitbouw van een mediawijsheidsbeleid verder op te drijven, volgens de aanbevelingen die de Senaat zal formuleren in het informatieverslag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid en de Gemeenschappen inzake de bestrijding van *fake news* (zie stuk Senaat, nr. 7-110).

49. Opdat transparantie en betrokkenheid optimaal gegarandeerd kan worden, is communicatie cruciaal. De Senaat vraagt om deze communicatie via traditionele en online media te laten gebeuren in elke stap van het proces, onder meer door de vergaderingen van de experimenten te *lifestreamen*.

D. Technologie

50. In het kader van het streven naar een inclusieve overheid en meer inclusief burgerschap en gezien het toenemend belang van digitale participatie, vraagt de Senaat om onder meer digitale technologie in te zetten als hulpmiddel om:

- de relatie tussen de overheid en de burger te verbeteren;
- netwerken te creëren met de burger;
- burgers met elkaar te verbinden.

51. De Senaat vraagt om in elk parlement van onze Federale Staat actief een reflectie te houden of zelfs diepgaande studies uit te voeren om concreet te evalueren wat enerzijds, de praktische uitvoering is van de participatiemiddelen die de digitalisering mogelijk maakt, en anderzijds welke invloed deze digitalisering op onze democratie heeft. Dit alles om te bepalen hoe het democratisch systeem in de komende jaren concreet kan worden gedigitaliseerd.

52. Le Sénat demande de développer et d'encourager la mise en place d'outils de participation citoyenne à tous les niveaux de pouvoir, depuis l'échelon local jusqu'aux niveaux fédéral, régional et communautaire.

53. Selon le principe des boîtes à idées qu'il est possible de retrouver au niveau de pouvoir local, le Sénat demande de développer au niveau fédéral, c'est-à-dire sur les sites internet du Sénat et de la Chambre des représentants, une plateforme en ligne sur laquelle les citoyens pourraient déposer des suggestions sur des sujets spécifiques pour lesquels une modération est prévue. Dès que les thématiques auront été récoltées et réparties selon des critères statistiques neutres et objectifs qu'il faudra définir, les élus auront la possibilité de s'en inspirer pour exploiter certains sujets.

54. Le Sénat demande aux pouvoirs publics de travailler systématiquement avec des données ouvertes, lorsque cela est possible. Pour que cet objectif puisse être mis en œuvre, la loi relative à la publicité de l'administration pourrait être inversée. Dans ce cas, tout devrait être public, à moins que des arguments fondés ne s'y opposent. Les pouvoirs publics doivent toujours faire preuve d'une transparence maximale en ce qui concerne les sources utilisées. Cette transparence des flux d'information entre le citoyen et les pouvoirs publics revêt une importance cruciale pour le maintien de la confiance. Il est en outre important de veiller à ce que les données en question soient facilement consultables et présentées dans une forme lisible pour tout citoyen.

55. Le Sénat demande que les pouvoirs publics s'ouvrent aux progrès technologiques et créent un cadre qui permette au citoyen d'avoir davantage voix au chapitre. Le Sénat demande, en particulier lorsqu'il s'agit de mesures financées par des moyens collectifs, que le citoyen soit consulté par le biais d'un projet pilote en matière de budget citoyen qui devrait être mis en place au niveau fédéral.

E. Citoyenneté

56. Le Sénat demande de stimuler les opportunités sociales et le sens civique des citoyens au maximum par le lancement d'expériences participatives sur une petite échelle, et ce, par le biais de l'enseignement, des pouvoirs locaux, de la société civile et du travail collaboratif entre citoyens.

57. Le Sénat demande d'investir toujours plus dans l'éducation à la citoyenneté. Il s'agit notamment de soutenir davantage les projets qui améliorent la

52. De Senaat vraagt om op alle beleidsniveaus de introductie van tools voor burgerparticipatie te ontwikkelen en aan te moedigen, zowel op lokaal, federaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau.

53. In navolging van de ideeënbus op het lokaal beleidsniveau, vraagt de Senaat om op federaal niveau en meer bepaald op de websites van de Senaat en de Kamer van volksvertegenwoordigers, een onlineplatform te ontwikkelen waar de burgers suggesties kunnen indienen over specifieke thema's waarop moderatie wordt voorzien. Zodra de thema's ingezameld en verdeeld zijn aan de hand van nader te bepalen neutrale en objectieve statistische criteria, zullen de verkozenen de mogelijkheid hebben er inspiratie uit te putten om bepaalde thema's uit te werken.

54. De Senaat vraagt de overheid om systematisch, waar mogelijk, te werken met open data. Het omkeren van de wet van openbaarheid van bestuur zou dit kunnen bewerkstelligen. Alles zou dan openbaar moeten worden tenzij er gegronde argumenten tegen bestaan. De overheid moet inzake de gebruikte bronnen altijd maximale transparantie bieden. Deze transparantie van de informatieflow tussen burger en overheid is van cruciaal belang om het vertrouwen te behouden. Daarbij is het ook belangrijk om deze gegevens makkelijk vindbaar te maken en te presenteren in leesbare vorm voor elke burger.

55. De Senaat vraagt de overheden om de technologische vooruitgang te omarmen en een kader te creëren dat de burger de mogelijkheid biedt om meer inspraak te krijgen. Zeker wanneer het gaat over zaken die betaald worden met collectieve middelen vraagt de Senaat om de burger te consulteren door een pilootproject inzake burgerbegroting op te zetten op federaal niveau.

E. Burgerschap

56. De Senaat vraagt om de sociale mogelijkheden van de burgers en de burgerzin maximaal aan te moedigen via kleinschalige participatie-experimenten opgezet via het onderwijs, lokale besturen, het middenveld en samenwerkingsverbanden tussen burgers.

57. De Senaat vraagt om meer te investeren in opleidingen rond burgerschap. Dit houdt in dat er meer steun moet worden gegeven aan projecten die het inzicht in,

compréhension, la sensibilisation et l'apprentissage de cette même citoyenneté. La démocratie n'est pas seulement une éducation aux médias, c'est également le droit à la liberté d'expression, à une presse indépendante, etc.

het bewustzijn van en het leren over burgerschap verbeteren. Democratie is meer dan mediawijsheid, het is ook het recht op vrije meningsuiting, een onafhankelijke pers, enz.