

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2020-2021

16 JUIN 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

AMENDEMENTS déposés après l'approbation du rapport

N° 1 DE MM. D'HAESELEER ET DE BRABANDERE

Remplacer l'ensemble des recommandations par ce qui suit:

«Outre la démocratie représentative, d'autres formes de démocratie doivent être développées. Il s'agit de renforcer la participation des citoyens au processus de décision démocratique ainsi que leur implication dans l'élaboration des politiques. Il convient également de remédier en profondeur au dysfonctionnement actuel de la démocratie représentative elle-même.»

Voir:

Documents du Sénat:
7-117 – 2019/2020:

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

7-117 – 2020/2021:

- N° 4: Rapport.
- N° 5: Constatations et recommandations.
- N° 6: Auditions.
- N° 7: Annexes.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2020-2021

16 JUNI 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

AMENDEMENTEN ingediend na de goedkeuring van het verslag

Nr. 1 VAN DE HEREN D'HAESELEER EN DE BRABANDERE

De aanbevelingen in hun geheel vervangen als volgt:

«Naast de representatieve democratie moeten andere vormen van democratie worden ontwikkeld. Het komt er daarbij op aan de deelname van de burgers aan het democratische besluitvormingsproces en hun medezeggenschap in de uittekening van het beleid te versterken. Tevens moet de huidige gebrekkige werking van de representatieve democratie zelf grondig worden bijgestuurd.»

Zie:

Documenten van de Senaat:
7-117 – 2019/2020:

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

7-117 – 2020/2021:

- Nr. 4: Verslag.
- Nr. 5: Vaststellingen en aanbevelingen.
- Nr. 6: Hoorzittingen.
- Nr. 7: Bijlagen.

Il est donc nécessaire d'agir à la fois à court terme, dans le cadre constitutionnel existant, et à moyen terme, en levant certains obstacles juridiques qui empêchent pour l'heure toute extension significative du rôle des citoyens dans le processus de décision démocratique. En renforçant la représentativité de la démocratie représentative et en conférant une base institutionnelle solide à des formes réelles de participation qui permettent aux citoyens de peser réellement sur le processus décisionnel et la politique, il est possible de renouveler et de moderniser le système démocratique.

Il convient dès lors de réfléchir à une modernisation du système représentatif actuel, mais aussi d'encourager le développement de nouvelles formes de démocratie directe.

A. Amélioration de la démocratie représentative

Le Sénat recommande de rendre le système représentatif plus juste et plus démocratique en veillant à garantir la plus grande proportionnalité possible lors de la transposition des résultats électoraux à tous les niveaux de représentation.

Considérant qu'une démocratie n'en est pas une si elle ne répond pas à la volonté de la majorité des citoyens, le Sénat recommande que les représentants soient tenus de respecter la volonté du peuple au lieu d'imposer leurs propres choix idéologiques à la population. La mission fondamentale des représentants est d'exécuter la volonté du peuple. Ils tirent leur légitimité de la mesure dans laquelle ils incarnent la volonté populaire.

Le Sénat constate que l'exclusion de courants politiques de toute participation à la politique explique en grande partie le fait que des citoyens toujours plus nombreux ne se savent et ne se sentent plus représentés. Par conséquent, il recommande d'élaborer des mécanismes visant à éviter pareille exclusion. En excluant au préalable des courants politiques respectueux des principes démocratiques, on viole gravement les principes fondamentaux de la démocratie représentative.

Considérant qu'il arrive régulièrement que les résultats électoraux ne se reflètent pas dans la formation ultérieure de la coalition chargée de mettre sur pied un nouveau gouvernement, les perdants des élections se maintiennent ainsi souvent au pouvoir et privent les vainqueurs incontestables de toute possibilité de participation, le Sénat recommande d'élaborer des systèmes

Het is dus noodzakelijk om zowel op korte termijn te handelen, binnen het bestaande grondwettelijke kader, als op middellange termijn, door bepaalde wettelijke hinderpalen weg te werken die momenteel beletten dat de rol van de burgers in het democratische besluitvormingsproces aanzienlijk wordt uitgebreid. Door de representativiteit van de representatieve democratie te versterken en door een stevige institutionele verankering te geven aan reële vormen van medezeggenschap, waarmee de burgers effectief kunnen wegen op het besluitvormingsproces en het beleid, is een vernieuwing en modernisering van het democratische systeem mogelijk.

Er moet bijgevolg worden nagedacht over de modernisering van het huidige representatieve systeem, maar ook de ontwikkeling van nieuwe vormen van directe democratie moet worden aangemoedigd.

A. Verbetering van de representatieve democratie

De Senaat beveelt aan het representatieve systeem rechtvaardiger en democratischer te maken door in de vertaling van de verkiezingsuitslag op alle vertegenwoordigende niveaus een zo groot mogelijke evenredigheid na te streven.

Vanuit de overweging dat een democratie die niet beantwoordt aan de wil van de meerderheid van de burgers geen democratie is, beveelt de Senaat aan dat de volksvertegenwoordigers de wil van het volk ter harte dienen te nemen in plaats van hun eigen ideologische keuzes aan de bevolking op te dringen. De fundamentele taak van de volksvertegenwoordigers is de wil van het volk uitvoeren. Zij putten hun legitimiteit uit de mate waarin zij de volkswil belichamen.

De Senaat stelt vast dat het uitsluiten van politieke stromingen aan beleidsdeelname een belangrijke factor is waardoor steeds groter wordende groepen burgers zich niet meer vertegenwoordigd weten en voelen en beveelt daarom aan mechanismen te ontwikkelen die een dergelijke uitsluiting tegengaan. Het op voorhand uitsluiten van politieke stromingen die de democratische principes aanvaarden doet in essentie afbreuk aan de basisbeginselen van de representatieve democratie.

Vanuit de overweging dat de verkiezingsuitslagen regelmatig geen doorstroming vinden in de daaropvolgende coalitievorming tot het instellen van een nieuwe regering doordat de verliezers van de verkiezingen vaak verder aan de macht blijven en uitgesproken winnaars van de verkiezingen geen kansen tot beleidsdeelname krijgen, beveelt de Senaat aan systemen te ontwikkelen die ertoe

visant à faire en sorte que la formation de la coalition corresponde le plus possible aux tendances des résultats électoraux.

Considérant qu'une part importante de souveraineté a été abandonnée dans de nombreux domaines politiques en transférant des parties de ceux-ci à des institutions supranationales et que ceux-ci échappent ainsi à la volonté souveraine du peuple et que, partant, le pouvoir décisionnel des représentants du peuple s'est considérablement amoindri, le Sénat recommande de ne plus transférer de souveraineté à des institutions supranationales dans toutes les matières politiques essentielles et, si pareil transfert a déjà eu lieu, de rétablir si possible cette souveraineté à l'échelle nationale, et de préférence au niveau des entités fédérées, en vue de restaurer la souveraineté du peuple dans ces domaines. Le cas échéant, un transfert de souveraineté ne devrait être décidé que dans un contexte confédéral.

Dans la mesure où il existe dans ce pays deux démocraties caractérisées par des courants de fond politiques et sociaux extrêmement divergents, il n'est plus possible d'élaborer une politique au niveau national disposant d'une assise démocratique dans chacune de ces deux démocraties. C'est ce qui explique en partie pourquoi les citoyens se reconnaissent de moins en moins dans la politique menée au niveau fédéral, et perdent la confiance qu'ils avaient dans le fonctionnement démocratique des institutions. Afin de rétablir la confiance dans le fonctionnement démocratique des institutions et de traduire la volonté populaire dans la politique, le Sénat recommande dès lors, à court terme, de décentraliser le plus possible la politique vers les entités fédérées que sont la Flandre et la Wallonie, et de lancer des discussions entre les deux grandes communautés de ce pays en vue de parvenir à une partition ordonnée.

B. Participation citoyenne

Le Sénat demande de veiller à ce que l'autonomie des entités fédérées soit strictement respectée lorsque des initiatives sont prises pour favoriser la participation citoyenne.

1. Formes imparfaites de participation citoyenne

Le Sénat recommande que les diverses expériences imaginées sous le dénominateur de la démocratie délibérative (panels citoyens, commissions délibératives, assemblées citoyennes, conseils consultatifs thématiques, parlements citoyens, Constituante populaire, sondages délibératifs, etc.) ne soient pas considérées comme des formes légitimes de participation citoyenne

strekken de coalitievorming zo nauw mogelijk te doen aansluiten bij de tendensen van de verkiezingsuitslagen.

Vanuit de overweging dat voor veel beleidsdomeinen heel wat soevereiniteitsafstand werd gedaan door delen ervan uit te besteden aan supranationale instellingen en deze aldus ontsnappen aan de soevereine wil van het volk en dat daardoor ook de beslissingsbevoegdheid van de volksvertegenwoordiging ernstig wordt ingeperkt, beveelt de Senaat omtrent alle essentiële beleidsmateries aan geen soevereiniteitsafstand meer te doen aan supranationale instellingen en waar deze reeds heeft plaatsgegrepen, deze waar mogelijk opnieuw op het nationale, en bij voorkeur deelstatelijke niveau te herstellen teneinde de volkssoevereiniteit daarover in ere te herstellen. Het verdient aanbeveling gebeurlijke soevereiniteitsafstand enkel in confederaal verband te laten plaatsgrijpen.

Doordat er in dit land twee democratieën met een erg uiteenlopende maatschappelijke en politieke grondstroom bestaan, kan op nationaal niveau geen beleid meer worden uitgetekend dat een democratisch draagvlak heeft in deze beide democratieën. Dat is er mee voor verantwoordelijk dat burgers zich hoe langer hoe minder herkennen in het federaal gevoerde beleid en hun vertrouwen in de democratische werking van de instellingen verliezen. Voor het herstel van het vertrouwen in de democratische werking van de instellingen en de vertaling van de volkswil in het beleid beveelt de Senaat daarom op korte termijn een zo ver mogelijk doorgedreven decentralisering van het beleid aan richting de deelstaten Vlaanderen en Wallonië en de opstart van gesprekken tussen de twee grote gemeenschappen van dit land om te komen tot een ordelijke opdeling.

B. Burgerparticipatie

De Senaat vraagt om ervoor te zorgen dat bij het nemen van initiatieven ter bevordering van de burgerparticipatie de autonomie van de deelstaten strikt wordt geëerbiedigd.

1. Onvolwaardige vormen van burgerparticipatie

De Senaat beveelt aan de diverse experimenten die onder de noemer van deliberatieve democratie werden uitgedacht (burgerpanels, deliberatieve commissies, burgerassemblees, consultatieve themaraden, burgerparlementen, volksconstituante, deliberatieve opiniepeilingen, ...) niet te beschouwen als legitieme vormen van representatieve democratische burgerparticipatie

démocratique représentative, dès lors que la représentativité des décisions prises par ces formes de «démocratie délibérative» ne peut être assurée en aucune manière. En outre, les décisions prises par ces panels, qui n'ont en général qu'une valeur purement consultative, ne constituent pas une solution équivalente pour remplacer les véritables formes de démocratie directe permettant aux citoyens de participer réellement au processus décisionnel et à l'élaboration de la politique.

Le Sénat estime également que les consultations populaires (non contraignantes) ne représentent pas une forme de participation citoyenne à part entière, compte tenu de leur caractère facultatif.

Le Sénat demande, en ce qui concerne le droit de pétition fédéral nouvellement réformé et par lequel une pétition de citoyens réunissant vingt-cinq mille signatures peut donner lieu à des propositions d'initiative législative en commission compétente de la Chambre, que les informations nécessaires 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.

Les modalités, en ce compris le nombre de vingt-cinq mille signatures et le critère géographique, ainsi que la façon dont les pétitions sont prises en compte, doivent être évaluées pour renforcer l'implication réelle des citoyens. Il doit ainsi être possible de permettre que des citoyens d'une seule communauté linguistique puissent faire usage du droit de pétition.

2. La démocratie directe en tant que forme de participation citoyenne à part entière

Le Sénat recommande de compléter le système représentatif actuel en ouvrant la voie à l'instauration du référendum (contraignant) permettant aux citoyens d'imprimer directement leur marque sur la politique et, partant, de pouvoir corriger le système représentatif par le biais de la démocratie directe.

Le Sénat demande d'élaborer, pour ces référendums contraignants, un cadre réglementaire qui expliciterait les aspects y afférents, tels que le financement de la campagne et l'élaboration des questions soumises aux citoyens. Concernant ce dernier point, le Sénat recommande de garantir et de respecter au maximum le droit d'initiative des citoyens sur le plan du contenu et de ne

aangezien op geen enkele wijze de representativiteit van de besluiten van deze vormen van «deliberatieve democratie» kan worden verzekerd. Bovendien zijn de in de regel louter adviserende besluiten van deze panels geen evenwaardig alternatief voor vormen van echte directe democratie, waarbij burgers effectief aan de besluitvorming kunnen deelnemen en het beleid mee vorm kunnen geven.

De Senaat is eveneens van oordeel dat (niet bindende) volksraadplegingen geen volwaardige vorm van burgerparticipatie zijn gelet op het vrijblijvende karakter ervan.

De Senaat vraagt, voor wat betreft het onlangs hervormde federale petitieright, waarbij een burgerpetitie met vijftigduizend handtekeningen aanleiding kan geven tot voorstellen voor wetgevingsinitiatieven in een bevoegde Kamercommissie, om de noodzakelijke informatie dienaangaande op grotere schaal onder de bevolking te verspreiden, meer bepaald met behulp van de nieuwe digitale instrumenten, zoals digitale platformen voor co-creatie. Zo kan dit recht doeltreffender worden toegepast en kan er op termijn vaker beroep op worden gedaan.

De praktische uitwerking, met inbegrip van het getal van vijftigduizend handtekeningen en het geografische criterium, alsook de precieze gevolgen die verbonden worden aan de petitie, moeten worden bijgestuurd om de reële betrokkenheid van de burgers te verhogen. Zo moet het mogelijk worden gemaakt dat burgers uit één enkele taalgemeenschap van het petitieright gebruik kunnen maken.

2. Directe democratie als volwaardige vorm van burgerparticipatie

De Senaat beveelt aan het huidige representatieve systeem aan te vullen door de weg vrij te maken voor de invoering van het (bindend) referendum als middel voor de burgers om rechtstreeks hun stempel te kunnen drukken op het beleid en zodoende via directe democratie corrigerend te kunnen optreden ten overstaan van het representatieve stelsel.

De Senaat vraagt om voor deze bindende referenda een reglementair kader uit te werken 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. Wat dit laatste betreft beveelt de Senaat aan het initiatiefrecht van de burgers op inhoudelijk vlak maximaal te garanderen en

pas instaurer de seuils qui compliqueraient inutilement l'organisation de référendums contraignants.

C. L'éducation aux médias

Le Sénat demande que, lors de l'élaboration de ces initiatives, on respecte au maximum la liberté d'expression, entre autres en garantissant l'indépendance des médias en matière d'information et de formation de l'opinion.

Le Sénat demande également que l'on respecte au maximum la liberté d'expression des citoyens en ne s'immisçant pas dans la «lutte contre les infox», étant donné que cela peut rapidement dégénérer en une contestation d'opinions et en une évolution dans le sens d'un «ministère de la Vérité», ce qui est inacceptable en démocratie. Une liberté d'expression maximale est une condition essentielle du bon fonctionnement des systèmes démocratiques. La meilleure façon de lutter contre la désinformation est de donner aux citoyens une éducation aux médias et de leur apprendre à gérer les informations et les médias de manière critique.

D. Technologie

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, de se servir de la technologie numérique comme outil:

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

Selon le principe des boîtes à idées qu'il est possible de retrouver au niveau du 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 dont les représentants pourront prendre connaissance et éventuellement s'inspirer.

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. Tout devrait être public, à moins que des arguments fondés ne s'opposent à la publication de certaines données. Les pouvoirs publics doivent toujours faire preuve d'une transparence

te respecteren en geen drempels in te bouwen die het organiseren van bindende referenda onnodig moeilijk zouden kunnen maken.

C. Mediawijsheid

De Senaat vraagt om bij de uitwerking van deze initiatieven de vrijheid van meningsuiting maximaal te respecteren, onder meer door de onafhankelijkheid van de media inzake verslaggeving en opinievorming te waarborgen.

De Senaat vraagt eveneens de vrijheid van meningsuiting van de burgers maximaal te respecteren door zich niet te mengen in de zogenaamde «bestrijding van fake news» aangezien dit al snel kan ontaarden in de bestrijding van opinies en in een evolutie in de richting van een «ministerie van Waarheid», wat in een democratie onaanvaardbaar is. Maximale vrijheid van meningsuiting is een onontbeerlijke sokkel voor het functioneren van democratische systemen. Desinformatie wordt best tegengegaan door opvoeding van de burgers tot mediawijsheid en het kritisch leren omgaan met informatie en media.

D. Technologie

In het kader van het streven naar een inclusieve overheid en meer inclusief burgerschap en gezien het toenemende 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.*

In navolging van de ideeënbus op het lokale beleidsniveau, vraagt de Senaat om op federaal niveau en meer bepaald op de webstekken van de Senaat en de Kamer van volksvertegenwoordigers, een onlineplatform te ontwikkelen waar de burgers suggesties kunnen indienen waarvan de volksvertegenwoordigers kennis kunnen nemen en er eventueel inspiratie uit kunnen putten.

De Senaat vraagt de overheid om waar mogelijk systematisch te werken met open data. Het omkeren van de wet van openbaarheid van bestuur zou dit kunnen bewerkstelligen. Alles zou openbaar moeten worden tenzij er gegronde argumenten zijn om bepaalde data aan de openbaarheid te onthouden. De overheid moet inzake de gebruikte bronnen altijd maximale transparantie bieden. Deze transparantie van de informatiestroom tussen

maximale en ce qui concerne les sources utilisées. Cette transparence des flux d'information entre le citoyen et les pouvoirs publics permet aux citoyens de participer plus facilement au processus décisionnel démocratique. 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.

E. Citoyenneté

Considérant qu'une démocratie ne peut exister que si elle repose sur un modèle de société partagé, basé sur un socle commun de valeurs et de normes fondamentales, il est nécessaire de limiter strictement la participation au processus démocratique aux citoyens nationaux. Cela implique également que l'octroi de la nationalité, à laquelle est liée la citoyenneté, doit être assorti de conditions strictes. Le Sénat recommande dès lors de limiter strictement l'octroi de la nationalité aux étrangers qui résident dans notre pays depuis longtemps, qui sont tout à fait familiarisés avec la langue et les valeurs et normes fondamentales de la communauté dans laquelle ils vivent et qui les respectent. Il convient également de réserver la possibilité d'un séjour de longue durée pour des non-citoyens aux personnes qui respectent ces valeurs et ces normes.

Le Sénat demande que le sens civique des citoyens eux-mêmes soit encouragé au maximum.»

burger en overheid maakt het voor de burgers eenvoudiger om aan het democratische besluitvormingsproces deel te nemen. Daarbij is het ook belangrijk om deze gegevens gemakkelijk vindbaar te maken, gepresenteerd in een leesbare vorm voor elke burger.

E. Burgerschap

Vanuit de overweging dat een democratie slechts kan bestaan wanneer zij gestoeld is op een gedeeld samenlevingsmodel, gebaseerd op een gemeenschappelijke sokkel van basiswaarden en -normen, is het noodzakelijk deelname aan het democratische proces exclusief voor te behouden aan de eigen burgers. Dit impliceert ook dat voor de toekenning van de nationaliteit, waaraan het burgerschap verbonden is, strikte voorwaarden moeten worden gesteld. De Senaat beveelt derhalve aan de nationaliteitstoekenning strikt voor te behouden aan buitenlanders die langdurig in dit land hebben verbleven en die volledig vertrouwd zijn met de taal en de basiswaarden en -normen van de gemeenschap waarin zij verblijven en deze ook respecteren. Langdurig verblijf van niet-burgers dient eveneens te worden voorbehouden aan personen die respect betonen voor deze waarden en normen.

De Senaat vraagt om de burgerzin van de burgers zelf maximaal aan te moedigen.»

Guy D'HAESELEER.
Bob DE BRABANDERE.