

.....

PARLEMENT

.....



Mouvement citoyen



Assemblée citoyenne



Parlement

Suivi politique des propositions citoyennes

Aborder l'expérience d'Agora au seul regard de l'organisation des assemblées citoyennes reviendrait à reproduire un des écueils régulièrement pointés de ce type de démarches. Car une fois les propositions élaborées, c'est dans leur prise en compte que la crédibilité du processus et la récompense des efforts se révèlent au reste du monde. Et c'est souvent aussi là que le bas blesse. Un important chapitre est donc consacré au suivi politique des propositions, travail de l'ombre - tout aussi innovant que les assemblées - d'élue porte-parole.

Le chapitre suit la même logique que les précédents, pointant à la fois les enjeux de sens de ce rôle, les stratégies possibles, ainsi que leurs aspects positifs et négatifs, les écueils et difficultés majeurs rencontrés et enfin, les impacts provoqués.



Pepijn Kennis, élu d'Agora en commission du Parlement bruxellois

Ces éléments, essentiels à la démarche, sont pourtant rarement transmis à d'autres. C'est pour leur donner encore plus de force d'appropriation que deux expériences ont ici été mêlées : celle du travail parlementaire d'Agora et celle de la liste citoyenne Kayoux, qui agit au niveau de la commune d'Ottignies-Louvain-La-Neuve.

Un grand merci à Valérie, Youri et Géraldine pour leurs apports dans la construction de cette analyse.



Jouer le jeu du politique

La stratégie du "Cheval de Troie citoyen"

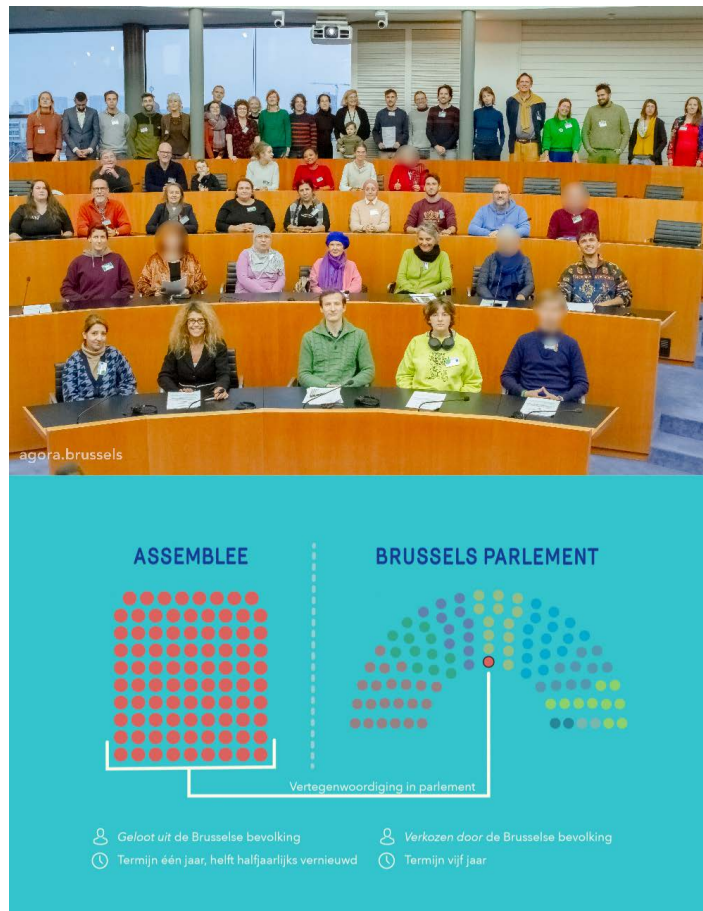
Ces dernières années, de nombreuses initiatives en Belgique et ailleurs tentent d'inventer et de promouvoir une démocratie plus délibérative, participative et représentative de la diversité de la population.

La particularité de mouvements tels qu'Agora à Bruxelles ou des listes citoyennes comme Kayoux à Ottignies-Louvain-la-Neuve, c'est de choisir de présenter des listes électorales. Le but est d'obtenir un·e ou plusieurs élu·e·s au sein de l'organe officiel de décision (le Parlement ou les Conseil et Collège communaux). C'est une stratégie de "cheval de Troie citoyen" : faire partie officiellement de l'arène pour intervenir dans la production de politiques et décisions publiques.

Habituellement, le jeu démocratique consiste :

- ◆ pour les mouvements citoyens, à interpeller les élu·e·s, les questionner, voire leur renvoyer des propositions, dont iels tiendront compte un peu, beaucoup, avec ou sans déformation, ou pas du tout ;
- ◆ pour les élu·e·s, à exercer leur mandat de prendre des décisions en respectant la ligne politique, la hiérarchie et le programme de leur parti.

La préoccupation de ces initiatives citoyennes est avant tout de faire évoluer le système démocratique et de rompre avec cette dualité citoyen·ne·s - élu·e·s décrite ci-dessus. Entrer dans l'arène du politique n'est donc pas l'aboutissement ni la consécration de leur mission, mais le commencement d'un long processus de transformation... dont la première étape consiste à inventer une nouvelle manière de représenter.

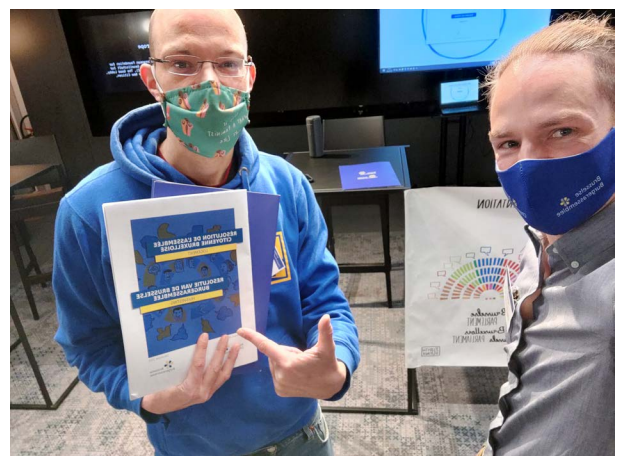


Au dessus : participant·e·s et facilitateur·rice·s de la 4^{ème} assemblée citoyenne. En dessous : présentation du modèle de suivi politique proposé par Agora : un élu devient dans le Parlement, le porte-parole le plus littéral possible des propositions citoyennes

Une nouvelle approche de la représentation politique

À l'inverse des partis traditionnels élus sur base d'un programme d'actions et d'une idéologie, les mandataires d'Agora et de Kayoux ont été élu·e·s sur base d'une intention et d'un processus : rendre le pouvoir de décider et d'élaborer les politiques publiques aux citoyen·ne·s au travers d'assemblées. Leur seule ligne directrice est celle d'approfondir la démocratie. Leur programme est d'être le porte-parole de ce que les assemblées citoyennes décident.

Ces initiatives ne reposent pas non plus sur une structure hiérarchique : elles sont organisées de façon horizontale autour des préceptes de la gouvernance partagée. Dans cette configuration, la figure de l'élu·e est aussi pensée différemment. Ni chef·fe de file, ni président·e, son rôle consiste à être porte-parole et "avocat·e" au service des décisions des assemblées (que ces décisions lui plaisent ou non). Dans sa mission de faire entendre et approuver les propositions par les assemblées politiques



L'élu d'Agora offrant la résolution citoyenne logement à Petya Obolensky, président de la Commission Logement du Parlement bruxellois

auxquelles il participe, l'élue doit donc à la fois incarner une autre posture que celle de ses collègues et être reconnu·e par ceux et celles-ci comme un·e interlocuteur·rice valable. Il joue à la fois le jeu et le contre-jeu.

« On n'est pas là pour jouer le jeu des partis. »

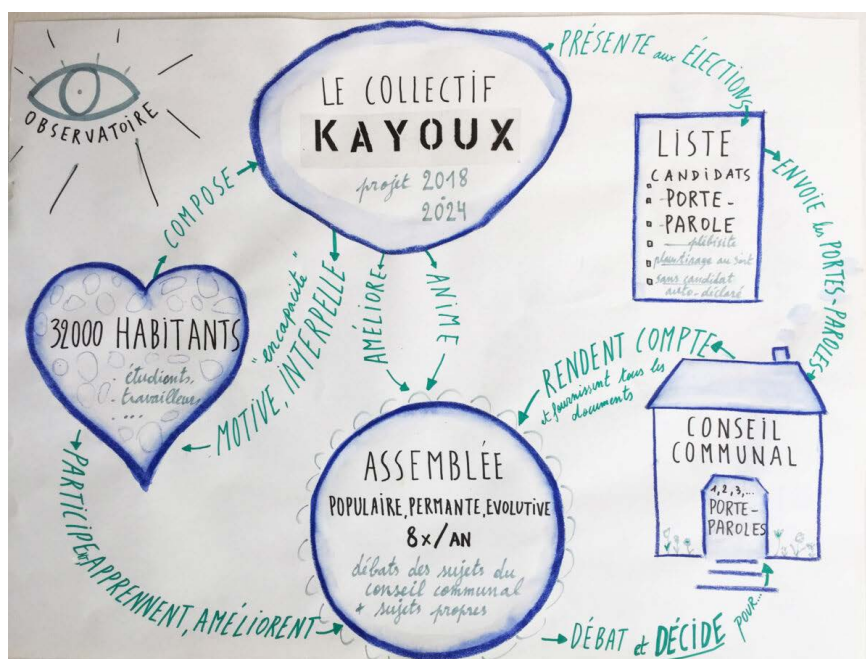
La liste citoyenne Kayoux s'est présentée aux élections en 2018 et a récolté 1.417 voix, ce qui lui a permis d'obtenir deux sièges sur 31 au Conseil communal. Ils choisissent d'assurer ces mandats à tour de rôle, sous forme de binômes tournant.

« Au début, on a essayé de suivre les Conseils communaux comme les autres partis, c'est-à-dire en rebondissant sur les points mis à l'ordre du jour des Conseils. On organisait une assemblée, si possible, avant chaque Conseil pour aborder ces points, en discuter collectivement et construire la position que Kayoux allait y tenir. » Les assemblées doivent se positionner sur des sujets complexes, souvent techniques, pour lesquels les participant·e·s ne disposent pas de toutes les informations. Les conseiller·e·s ne reçoivent les documents que dix jours à l'avance (prescrit légal) et ne peuvent les partager que de manière très limitée. Sur plusieurs dossiers, comme le vote du budget annuel - souvent présenté de manière peu compréhensible -, les représentant·e·s de la liste s'abstiennent.

« Finalement, on a compris qu'il y avait quelque chose de pas juste dans cette manière de faire. On suivait l'agenda politique, alors qu'on voulait le modifier. Par la suite, on a changé de manière de faire. On a organisé des assemblées pour discuter des sujets que les citoyen·ne·s voulaient mettre sur la table et les élu·e·s ont porté ces sujets au sein du Conseil, ou directement auprès des échevin·e·s concerné·e·s pour initier un débat, une réflexion. »



Logo du mouvement Kayoux



Facilitation graphique décrivant le projet de Kayoux

Cet enjeu rencontré par la liste citoyenne Kayoux est au cœur même des dynamiques de "municipalisme libertaire" qui prône une gestion de la société reposant sur l'auto-organisation de la société civile en assemblées populaires. L'approche, portée par l'écologiste communiste américain Murray Bookchin, consent à recourir à la représentation politique (via des élections), comme un moyen nécessaire pour entrer dans le jeu politique, de manière à faire reconnaître les assemblées citoyennes qui, par la suite, remplaceront les instances représentatives de nos démocraties qui n'auront plus lieu d'être.



Le(s) rôle(s) et mandat de l'élu·e

Un "instrument" au service de l'assemblée

Dans le mouvement Agora, la réflexion sur le rôle de l'élu·e était présente dès le premier soir. C'était même une des clés de toute l'aventure, un des deux outils du projet avec celui de l'assemblée citoyenne.

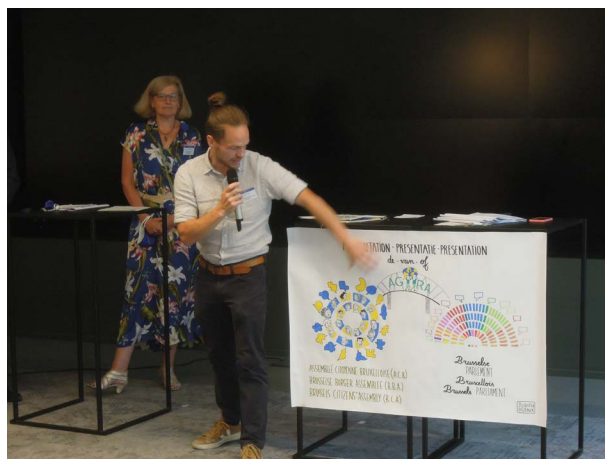
Très vite, les contours du rôle sont déposés. Dans cette volonté de ne pas reproduire le schéma classique, le rôle de l'élu·e est d'abord formulé en termes de limites ou de "ce que l'élu·e n'est pas". Pour faire respecter ce rôle particulier, Agora définit un cadre : une charte éthique de l'élu·e¹ qui précise une série d'attentes et d'engagements. Les personnes qui se présentent sur la liste Agora savent donc que, si elles sont élues, elles :

- ◆ ne participeront pas aux décisions des assemblées citoyennes, mais pourront y donner un avis si l'assemblée le demande ;
- ◆ seront rémunérées en fonction du salaire médian et devront reverser le solde pour organiser les assemblées ;
- ◆ devront développer une grande capacité d'écoute ;
- ◆ devront défendre toutes les propositions, quelles que soient leurs propres opinions.

L'enjeu de la personnification de l'élu·e

Quelle que soit la philosophie d'un mouvement, au regard de la loi, c'est une personne qui est considérée élue (par le nombre de voix qu'elle a reçu ou par sa place sur une liste électorale). Rien ne l'oblige à se plier au fonctionnement horizontal d'Agora. Agora a eu la chance d'avoir un mandataire particulièrement fidèle à l'esprit défini pour le rôle, mais la personnification de la cause reste un défi pour tous les mouvements (comme pour d'autres organisations).

La liste citoyenne Kayoux a choisi une stratégie différente, en organisant d'emblée une rotation des porte-paroles (élu·e·s conseiller·e·s communaux) : elle prévoit leur démission au bout de deux ans pour laisser la place aux suivant·e·s sur la liste. Par cette stratégie, Kayoux a voulu prévenir la professionnalisation de ses porte-paroles en politicien·ne·s maîtrisant les codes et les habitudes du fonctionnement partocratique. Ce système a aussi permis aux mandataires d'éviter l'épuisement et à une plus grande partie du mouvement d'être engagée dans le suivi politique et d'en comprendre les réalités.



L'élu d'Agora décrivant son rôle de porte-parole de l'Assemblée au Parlement

¹ Disponible dans la section "ressources utiles".

Les missions de l' élu d' Agora

Pepijn Kennis, l' élu d' Agora, a pour première mission de porter les résolutions de l' Assemblée Citoyenne au sein du Parlement :

- ♦ Au terme d' une assemblée, lors d' une cérémonie de passation, il reçoit la résolution citoyenne contenant toutes les propositions issues de l' assemblée citoyenne. Il fait le serment de faire de son mieux pour lui donner les meilleures chances d' être prise en compte au Parlement.
- ♦ Dans le cas d' une assemblée réactive, l' assemblée prend position à propos de propositions d' autres élu·e·s. Lorsque le point est abordé en commission ou en séance plénière du Parlement, l' élu vote suivant le sens prescrit par l' assemblée en énonçant les motivations de l' assemblée.

Le mandat d' Agora a aussi été obtenu sur la promesse d' approfondir l' impact de la participation citoyenne. Sans que cela ne passe par une assemblée citoyenne, l' élu a aussi pour mission d' agir en faveur de la démocratie délibérative par tous les moyens parlementaires possibles (déposer un texte, voter toute proposition allant dans ce sens, etc.).

Durant son mandat, Pepijn Kennis a élaboré - avec le soutien du mouvement, d' un groupe de travail créé pour cela et du groupe de travail "Parlement/Législation" - et déposé devant le Parlement une proposition d' ordonnance portant un dialogue citoyen permanent en région de Bruxelles-Capitale². Le soutien d' externes a aussi été sollicité, notamment pour les aspects en lien avec le droit constitutionnel de la proposition.



Clés pour comprendre l' action parlementaire

Comment peut agir un·e député·e parlementaire ?

Les député·e·s parlementaires ont un rôle législatif (produire des lois) et un rôle de contrôle du Gouvernement (l' exécutif) et du budget. Leur action consiste à :

- ♦ **proposer des ordonnances** : déposer et tenter de faire adopter une loi ;
- ♦ **proposer des résolutions** : déposer et tenter de faire adopter une action demandée au Gouvernement ou à un autre niveau de pouvoir ;
- ♦ **proposer des amendements** : déposer et tenter de faire adopter la modification d' un texte proposé par un autre parti politique ;
- ♦ **contrôler l' exécutif** : déposer une interpellation, une demande d' explication, une question orale ou écrite adressée au Gouvernement ;
- ♦ **voter** ;



Lot de post-it transposant les propositions citoyennes en interventions parlementaires

² <https://www.assemblee.brussels/ideale>

- ◆ **cosigner des propositions**, c'est-à-dire déposer un texte commun à plusieurs député·e·s et/ou formations politiques (stratégie intéressante pour intégrer dans un texte plus large des propositions demandées par une assemblée citoyenne) ;
- ◆ **proposer des modifications visant le fonctionnement du Parlement** : modifications du règlement, propositions sur les indemnités, etc.

Le parcours d'une proposition : où et quand y insérer les propositions de l'Assemblée Citoyenne ?

L'action parlementaire est complexe. Y prendre part demande un réel savoir-faire. Nous pointons synthétiquement ici les étapes stratégiques pour insérer les propositions citoyennes dans les processus parlementaires, en partant de la réalité bruxelloise dans laquelle est actif l'él·u d'Agora.

- ◆ **Dépôts et recevabilité** : pour être recevables, les textes (ordonnances, résolutions, amendements, questions...) doivent être rédigés dans les formes, respecter des délais et certaines conditions, notamment juridiques.
Par exemple, pour qu'une ordonnance soit estimée recevable, elle doit aborder un domaine où la Région bruxelloise (ou la Cocom³) est effectivement compétente. Pour qu'une question soit estimée recevable, aucune question similaire ne peut avoir été posée au Gouvernement durant les trois derniers mois.
- ◆ **Mise à l'agenda** : c'est un processus assez complexe qui détermine la date à laquelle chaque intervention déposée sera effectivement prise en considération, puis votée. La majorité politique à l'origine du Gouvernement peut aisément accélérer, ralentir, voire bloquer des textes en fonction de l'intérêt et de l'importance qu'elle leur accorde.
Par exemple, un texte du gouvernement peut passer tellement vite qu'il est difficile d'en saisir tous les enjeux. Un texte déposé par l'opposition⁴ peut ne pas être mis à l'ordre du jour pendant des années.
- ◆ **Travaux en commission** : une fois jugé recevable, le traitement de la proposition d'un texte législatif est attribué à la commission parlementaire compétente. C'est là que l'essentiel de la négociation et des arbitrages a lieu. Ce groupe va débattre de la proposition, éventuellement déposer des amendements, puis voter. Ce vote est consigné dans un rapport argumenté. Si le vote de la commission n'est pas définitif, il sert de boussole au vote de l'ensemble des parlementaires en séance plénière.

Une commission parlementaire est un groupe de député·e·s ayant en charge une des compétences régionales bruxelloises ou de la Cocom (logement, environnement et énergie, mobilité, égalité des chances et droits des femmes, santé et aide aux personnes, économie et emploi, etc.).

- ◆ **Débat et vote en plénière** : une fois les travaux clôturés en commission, le texte peut être présenté à une séance plénière du Parlement bruxellois, c'est-à-dire devant l'ensemble des parlementaires. Un débat a lieu. On vote pour ou contre les conclusions du rapport de la commission qui seront adoptées, amendées, rejetées définitivement ou renvoyées en commission.
Le plus souvent, le résultat obtenu en commission est confirmé par la séance plénière, puisque les commissions sont composées d'une majorité d'él·u·e·s appartenant à la majorité politique du Parlement.

³ Commission communautaire commune : la Cocom règle et gère essentiellement la santé et l'aide aux personnes en région bruxelloise.

⁴ Opposition = l'ensemble des él·u·e·s issu·e·s des partis ne faisant pas partie de la coalition pour former la majorité à l'origine du Gouvernement.

- ◆ **Exécution par le Gouvernement** : tout texte adopté doit être mis en œuvre par le Gouvernement, mais, là aussi, une grande marge de manœuvre est laissée à l'exécutif : quand le gouvernement le fera-t-il ? Selon quelle interprétation du texte (complète, partielle ou partielle) ? Avec quels moyens et quelle ampleur ? C'est à partir de cette étape que les parlementaires peuvent adresser au Gouvernement des questions - orales ou écrites - afin d'exercer un certain contrôle de l'exécution de leurs décisions.

Chemin d'un texte législatif (ordonnance, résolution ou proposition de décision)

- ◆ Dépôt du texte par un·e ou plusieurs député·e·s ;
- ◆ Les services du Parlement (des fonctionnaires) rédigent une note de recevabilité ;
- ◆ Le ou la président·e du Parlement décide de la recevabilité ;
- ◆ Si le texte est recevable, le bureau élargi (organe composé d'élue·s) le signale lors de la prochaine séance plénière du Parlement. Ce dernier le prend en considération et le renvoie vers la commission qu'il estime adéquate ;
- ◆ Le bureau de la commission (des élu·e·s ayant le rôle de président·e ou vice-président·e) décide quand le texte est mis à l'agenda (il peut ne pas l'être pendant des années) ;
- ◆ Une fois mis à l'agenda de la commission, il est discuté et voté en commission qui restitue les échanges dans un rapport ;
- ◆ Le texte est renvoyé en plénière, accompagné du rapport, pour un vote définitif par l'ensemble des parlementaires.

Chemin d'un amendement (ajustement ou correction d'un texte déposé)

- ◆ L'amendement est déposé par un·e ou plusieurs député·e·s ;
- ◆ Si la commission qui traite le texte de base n'a pas encore remis de rapport, l'amendement est discuté en commission ;
- ◆ Si la commission a déjà voté et remis son rapport, l'amendement est discuté et voté en séance plénière du Parlement.

Chemin d'une question (ou interpellation)

- ◆ La question est déposée par un·e ou plusieurs député·e·s ;
- ◆ Les services vérifient la recevabilité : est-ce bien en rapport avec une compétence de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Cocom ? Aucune question similaire n'a été posée depuis au moins 3 mois ?
- ◆ Le bureau élargi décide du renvoi vers une commission (et souvent requalifie la question) ;
- ◆ Le bureau de la commission (président·e, vice-président·e) décide quand mettre la question à l'agenda ;
- ◆ La question est adressée au sein de la commission ou à la ministre en charge.

Comment traduire les propositions citoyennes en actions parlementaires ?

Cela dépend du type d'assemblée citoyenne organisée.

1. S'il s'agit d'une assemblée réactive :

« Un suivi simple, fidèle, qui suscite des interactions entre élu·e·s et assemblistes, mais dont le contenu est relativement limité. »

Le format réactif permet à l'Assemblée de se positionner sur base de textes législatifs déposés par d'autres député·e·s. L'assemblée réactive organisée par Agora a pris position sur cinq textes. Dans ce cas, le suivi est assez simple à organiser :

- ◆ lorsque les textes sont mis à l'agenda et votés, l'élu d'Agora prend la position prévue en délivrant le plaidoyer rédigé par l'Assemblée ;
- ◆ quand l'assemblée propose un amendement, l'élu le dépose pour qu'il soit discuté et voté en commission ou en séance plénière du Parlement. Les Assemblistes peuvent aussi donner un "volant de négociation" : par exemple, si l'amendement porte sur un pourcentage, les assemblistes peuvent établir un seuil minimal ou une fourchette dans laquelle le·la député·e peut voter la proposition.

Un tel format permet un suivi très fidèle du positionnement de l'Assemblée et une vue directe et rapide de l'impact de l'Assemblée sur l'exercice parlementaire. Il permet aussi davantage d'échanges directs entre les assemblistes et élu·e·s. Par contre, cette méthode prend pour point de départ les propositions des autres partis, ce qui laisse peu d'espace pour que les citoyen·ne·s expriment leurs priorités et leurs solutions.

2. S'il s'agit d'une assemblée proactive :

« Davantage de possibilités pour les citoyen·ne·s d'exprimer leurs priorités et propositions, mais dans des formes d'interactions avec le Parlement plus limitées. »

Avec le format proactif, l'Assemblée rédige un texte législatif qui pourra être soumis aux autres député·e·s parlementaires.

Agora a organisé trois assemblées proactives, desquelles sont ressorties plus de 110 propositions. Chacune de ces propositions pourrait être transposée en ordonnances, en résolutions, en amendements ou en questions orales ou écrites. L'élu d'Agora et l'équipe de travail parlementaire évaluent les propositions qui ont le plus de chances d'aboutir et la stratégie la plus pertinente pour y parvenir, selon plusieurs critères.

LE CHOIX DE L'ACTION PARLEMENTAIRE

Si la proposition existe déjà ou va dans le sens de ce que le gouvernement prévoyait déjà de faire

- Agora opte pour une question orale ou écrite.

Agora a, par exemple, introduit une question concernant le droit de gestion publique, formulée par l'assemblée citoyenne consacrée au logement, demandant au Gouvernement de mettre en œuvre l'ordonnance existant à ce sujet. Par ses nombreuses questions, Agora a également contribué à accélérer et à amplifier l'implémentation de l'approche "Housing First" dans la lutte contre le sans-abrisme.



Intervention de Pepijn Kennis, élu d'Agora en plénière du Parlement bruxellois

Si la proposition de l'Assemblée peut compléter un texte en cours de votation

- Agora opte pour un amendement.

L'Assemblée Citoyenne a demandé dans sa résolution "logement" l'installation de services de médiation entre locataires et bailleurs, qui devait aider à ce que les loyers soient plus en phase avec l'état des logements. Par la suite, la majorité a proposé une ordonnance installant un "comité paritaire locatif" qui peut statuer sur le caractère excessif ou non d'un loyer. Ce dispositif semblant un peu similaire aux services de médiation imaginés, Agora a déposé des amendements au texte de la majorité. Ils visaient à modifier le texte pour rendre ce comité paritaire locatif plus similaire aux services de médiation proposés, notamment en améliorant son accessibilité, son implémentation locale et la faculté pour des locataires de se faire représenter lors de la procédure.

Si la proposition est tout à fait nouvelle ou ne peut se raccrocher à aucun texte

- Agora opte pour une proposition de résolution ou d'ordonnance.

Cette option n'a presque aucune chance d'aboutir pour un·e élu·e de l'opposition. Pour donner les meilleures chances à une proposition citoyenne, il est plus efficace d'attendre qu'un autre parti propose quelque chose traitant d'un sujet proche et de déposer un amendement.

Au cours de la dernière année de législature, Agora a déposé une ordonnance "Assemblée Citoyenne idéale" proposant un modèle de participation citoyenne particulièrement ambitieux. Celle-ci a été jugée recevable, mais n'a, au moment de la rédaction de cette publication, pas encore été mise à l'agenda politique.

LE NIVEAU DE CLARTÉ DE LA PROPOSITION

Au-delà du choix du format, l'élu·e et son équipe partent également des propositions citoyennes les plus précises et claires. Quelques rares propositions, rédigées de façon trop vague, n'ont pas pu être traduites en textes législatifs car le risque de mal les interpréter était trop important. La présence de l'élu·e aux assemblées citoyennes lui permet de demander des clarifications permettant d'affiner les propositions de manière à être plus "utilisables au Parlement". Pour permettre à l'élu·e de faire un suivi aussi fidèle que possible, il est intéressant de proposer un canevas d'écriture aux assemblistes reprenant notamment :

- ◆ les constats à l'origine de la proposition ;
- ◆ ses objectifs principaux ;
- ◆ ses modalités pratiques, au moins dans les grandes lignes ;
- ◆ ses effets attendus.

LE NIVEAU DE PRÉCISION DE LA PROPOSITION

Cependant, produire des propositions trop précises peut aussi limiter les chances de prise en compte par le Parlement. En effet, des propositions sont tellement détaillées et précises qu'elles ne permettent aucune négociation avec les autres familles politiques.

Bref, pour un suivi parlementaire fidèle et pertinent, il faut chercher à être "assez précis" pour pouvoir être fidèle, mais rester "assez ouvert" pour permettre une certaine négociation/interprétation.

LA COMPLEXITÉ ET L'AMPLEUR DU TRAVAIL PRÉPARATOIRE

Déposer une question demande quelques préparatifs, mais reste plus léger que de déposer une résolution ou une ordonnance. Une résolution, et encore plus une ordonnance, requiert un travail important et des compétences légistiques très pointues. Agora a d'ailleurs fait appel à de l'expertise externe pour veiller à ce que ces textes soient recevables.

Même si parvenir à faire adopter une résolution ou une ordonnance donne un plus grand prestige à l'Assemblée Citoyenne, vu les chances quasi nulles que les textes déposés par l'opposition soient votés, l'élú d'Agora a souvent privilégié d'autres voies d'action.

D'autres manières de faire avancer la démocratie

« **Peu de pouvoir, mais une certaine influence** », c'est comme ça que la plupart des initiatives citoyennes entrées dans le jeu politique décrivent leur possibilité d'agir. Leur faible nombre et leur présence au sein de l'opposition leur donnent peu de poids pour peser dans les choix majoritaires. Pour autant, elles peuvent toujours influencer le débat et l'agenda politique :

- ◆ en attirant l'attention sur certains sujets au travers de questions ;
- ◆ en pointant une dimension pas/peu prise en compte pour renforcer une proposition dont la majorité pourra se saisir ;
- ◆ en déposant une proposition de texte concrète sur une intention politique restée au stade de la promesse, pour provoquer la saisie du sujet par la majorité.

Par exemple, Agora a déposé de nombreuses propositions et amendements pour réformer le règlement du Parlement afin de tendre vers davantage de démocratie participative.

Enfin, au-delà des interventions officielles, il ne faut pas négliger les effets "indirects" des interventions que des élu·e·s d'opposition et/ou minoritaires peuvent avoir dans le débat. En voici quelques exemples :

- > Certains partis de la majorité avaient dans leur programme l'amélioration de la participation citoyenne, mais allaient-ils effectivement le faire ? A quelle vitesse ? Avec quels moyens et quelle rigueur méthodologique ? Plusieurs fois durant cette législature, il a semblé que la présence d'Agora a contribué à accélérer la mise en œuvre des commissions délibératives⁵ du Parlement bruxellois (commissions composées aux trois quarts de citoyen·ne·s tiré·e·s au sort). Un phénomène similaire a été observé en Wallonie : en théorie, des commissions délibératives wallonnes devaient voir le jour. Le texte législatif avait été voté, mais pas exécuté. C'est suite à la pétition déposée par le collectif "CaP Démocratie"⁶ qu'une première commission délibérative wallonne⁷ a vu le jour.
- > Les interventions d'Agora ont aussi amélioré le fonctionnement de ces commissions et ce, même si les amendements au règlement proposés par Agora n'étaient pas tous adoptés. A terme, des apports initialement rejetés ont été intégrés dans des propositions de la majorité, complètement ou partiellement.
- > A Ottignes-Louvain-La-Neuve, la liste Kayoux a mené un processus d'analyse du dispositif du budget participatif, notamment en se nourrissant d'expériences venues d'ailleurs. Ses élu·e·s ont adressé plusieurs questions à la majorité quant à ce dispositif et mis en avant de possibles améliorations. La chargée de participation citoyenne a ensuite débattu avec eux d'un nouveau format du dispositif... pour finalement très peu d'évolutions. Mais une graine est semée et Kayoux s'est doté d'une connaissance de ce dispositif plus pointue que les services de la Ville.
- > Ce modèle démocratique a influencé d'autres espaces. Tout au long de son mandat, l'élú d'Agora a joué un rôle de porte-voix en dehors du Parlement. De nombreuses personnes ont demandé à le rencontrer pour comprendre son expérience et la réalité parlementaire à travers un autre regard. Le siège au Parlement a permis à Agora

5 <https://democratie.brussels/pages/cd?format=html&locale=fr>

6 www.capdemocratie.be

7 <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=com-delib>

d'être pris en compte et invité dans divers forums auxquels le mouvement n'aurait probablement pas eu accès autrement. Tout cela a permis de donner à la démocratie délibérative, en général, et aux productions ou réflexions du mouvement sur le futur de la démocratie, en particulier, une certaine visibilité et d'en inspirer d'autres.



Les principales difficultés rencontrées

Pas évident d'incarner le mouvement

Il n'est pas toujours simple d'endosser un mandat de représentation politique qui se veut être le porte-voix du positionnement d'un ensemble d'autres personnes. Dans le cas d'Agora, les balises de positionnement semblaient assez claires : porter les propositions issues des assemblées thématiques et renforcer la démocratie participative et délibérative par tous les moyens.

Il est, à certains moments, difficile de suivre le rythme de l'action politique, surtout avec un mouvement composé uniquement de bénévoles. Il peut être difficile de se limiter à des interventions qui concernent des sujets traités par une Assemblée citoyenne, tantôt parce que cela oblige à s'abstenir très souvent (sur tous les autres sujets), tantôt parce qu'il n'est pas toujours évident de clarifier si un sujet a - ou non - été abordé par une Assemblée Citoyenne, certaines propositions citoyennes étant relativement vagues.

Voir ses propositions systématiquement balayées parce que issues de l'opposition

C'est assez décourageant et demande à adopter d'autres stratégies que le dépôt de textes propres.

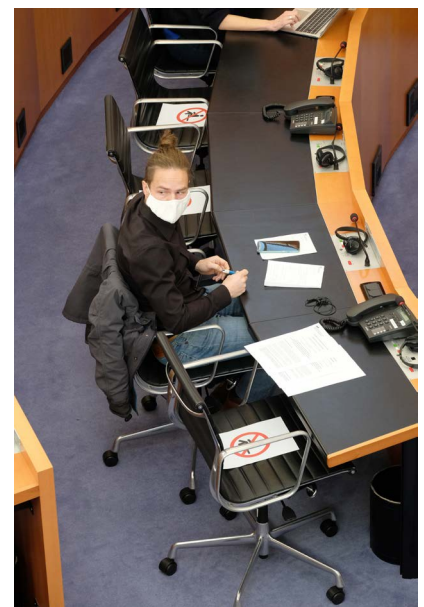
Les manques d'accessibilité des documents

Que ce soit pour des questions de délai de mise à disposition, de complexité technique ou d'ampleur des dossiers, si l'on ne dispose pas d'une équipe en soutien à son action politique, il est parfois difficile de se préparer pour l'ensemble des discussions politiques qui vont avoir lieu. A chaque mouvement de choisir sa stratégie. Agora a choisi de concentrer son action politique autour du suivi des propositions des assemblées. La liste citoyenne Kayoux a revu son organisation pour partir des préoccupations de l'assemblée plutôt que de suivre l'ordre du jour des Conseils communaux (souvent publiés et documentés trop tardivement, l'obligation légale prévoyant 10 jours de délai). Agora, comme Kayoux, se sont abstenus d'approuver les budgets de leur instance, trop complexes à s'approprier.

La solitude de l'élue ressentie à plusieurs niveaux

◆ **Dans le jeu politique**

L'élue a pour mission d'incarner une nouvelle manière de faire de la politique. Iel se trouve souvent isolé·e au beau milieu d'une "classe politique" qui - malgré ses divergences idéologiques - partage des habitudes et des pratiques. Cette posture originale et en partie confrontante, iel doit la tenir seul·e. Impossible de se partager le rôle, de se faire remplacer, à moins de démissionner pour de bon et de laisser sa place aux suivant·e·s sur la liste. Kayoux a eu la chance d'obtenir deux élu·e·s qui ont pu se soutenir dans ce rôle. La liste a également privilégié une rotation de ces mandats tous les deux ans.



Pepijn Kennis, élu d'Agora en salle plénière du Parlement bruxellois durant le Covid

◆ Dans la mise en œuvre du renouveau démocratique recherché

Chez Agora comme chez Kayoux, cette solitude de l' élu s'est également fait ressentir au sein du mouvement : la quasi-totalité des énergies s'étant attelée à la mise en place d'une autre forme de démocratie via les assemblées citoyennes, l' élu·e a été peu soutenu·e dans la manière de réinventer le suivi politique. Kayoux a en partie évité cet écueil en mettant sur pied un groupe de préparation des Conseils communaux pour épulcher collectivement l'ordre du jour et nourrir les assemblées. Cela a permis aux porte-paroles de ne pas se sentir esseulé·e·s.

◆ Dans le suivi des propositions

Il n'en reste pas moins que les deux mouvements soulignent la difficulté de générer et maintenir une dynamique collective autour du suivi des propositions, une fois élaborées par l'assemblée. Or, cette étape n'est pas linéaire. Il peut s'écouler du temps entre le dépôt et la mise à l'agenda du sujet, les discussions peuvent s'étaler sur plusieurs moments et la négociation qui va s'enclencher risque inévitablement de faire évoluer le texte initial. Dans ces évolutions, il est important de pouvoir maintenir le lien avec les assemblistes à l'origine du texte afin de s'assurer que l'on ne trahit pas leur vision. Dans le cas de Kayoux, la tenue d'une assemblée avant chaque Conseil communal (ou presque) a engendré un rythme effréné et un manque d'attention pour le suivi donné aux propositions.

Choisir entre deux postures contradictoires : dénoncer le système ou produire des effets ?

Les mouvements comme Agora et Kayoux sont nés pour proposer une alternative à un système représentatif qui fonctionne mal et représente trop peu la diversité de la société. Mais en déposant des listes et en obtenant des mandats pour représenter cette alternative au sein de ces institutions dysfonctionnantes (Parlement et Conseil communal), leurs élu·e·s se retrouvent en situation de devoir défendre les propositions des assemblées citoyennes dans ce même système. Cela met ces élu·e·s dans une situation assez contradictoire :

- ◆ D'une part, pour donner une chance aux propositions des assemblées citoyennes d'être prises en compte, il faudrait faire comme si le système pouvait fonctionner : l' élu·e devrait incarner au mieux ce système dysfonctionnant.
 - > Par exemple : négocier en coulisses, jouer de ses contacts et relations pour donner les meilleures chances aux propositions citoyennes et par là cautionner la manière dont le système politique fonctionne.
- ◆ D'autre part, au nom des finalités du mouvement, l' élu·e devrait plutôt être le meilleur dénonciateur possible de ce système...
 - > Par exemple : montrer l'intérêt de l'alternative et les limites, dénoncer les défauts, les abus et les manquements de ces agissements politiques et, par là, prendre le risque de voir rejeter toutes les propositions citoyennes.

L' élu d'Agora a le sentiment que certaines propositions citoyennes seraient passées s'il s'était davantage "prêté au jeu" et que le mouvement n'avait pas autant mis en avant son souhait d'en faire un "cheval de Troie".

Un positionnement original qui ouvre tout autant qu'il ferme une série de portes !

Agora et Kayoux sont des mouvements citoyens qui, en présentant des listes électorales, ont pris une position sur la scène politique assimilable à celle d'un parti.

Cette posture originale offre un mandat officiel et des moyens pour démontrer que faire de la politique autrement est possible. Elle ouvre aussi de nouvelles portes. L' élu d'Agora, comme tout député·e, a été approché par divers lobbies avec lesquels aucun lien n'existait jusque-là. Une fois élue, la liste Kayoux est parvenue à mobiliser au sein de ses assemblées d'autres habitant·e·s désireux·se·s de faire évoluer les politiques locales. Mais le fait d'être un parti ferme également des portes. De nombreuses structures de la société civile ne veulent pas être associées à un

parti politique et refusent dès lors de collaborer. A certaines occasions, ces mouvements sont considérés comme trop "politiques" aux yeux des citoyen-ne-s ou encore des médias qui refusent de les inviter spécifiquement (sans être tenus d'inviter tous les autres partis), mais les oublient aussi lorsque les autres partis dominant le sont ! A d'autres occasions, ces mouvements sont vus comme trop à la marge, trop peu impliqués dans le jeu politique et donc trop peu efficaces.



Periferia collabore avec ces "partis" citoyens et les soutient

Depuis plusieurs années, Periferia accompagne, soutient et collabore avec le mouvement Agora. Brussels, de même qu'avec la liste citoyenne Kayoux. En 2022, elle a co-organisé avec Agora le premier festival dédié à la démocratie délibérative (Democrakwa ?) et un cycle dédié au budget participatif avec Kayoux, en accueillant notamment une expérience espagnole. L'association porte un projet de société plus démocratique, inclusive et participative, qui s'inscrit dans une démarche d'éducation permanente. Ses actions visent à rééquilibrer les pouvoirs au sein de la société : (1) en agissant avec celles et ceux qui en sont les plus éloigné-e-s et dépossédé-e-s, au travers de démarches de Capacitation citoyenne et d'Éducation Permanente ; (2) en soutenant et proposant des innovations démocratiques, notamment venues d'Amérique latine. Les démarches d'Agora et de Kayoux s'inscrivent dans une même philosophie : mettre en place et diffuser des espaces de construction de politiques publiques à partir d'une diversité de réalités et de points de vue. Le tout dans une dynamique de dialogue et de collaboration en vue de prendre des décisions les plus équitables et justes qui soient. Leur statut de parti n'est qu'une stratégie parmi d'autres pour se faire entendre et influencer... qu'ils utilisent en restant alignés avec leur projet initial. Aux yeux de Periferia, il n'est donc pas juste de les regarder avec des lunettes similaires à celles des autres partis et, dès lors, de les priver de soutien et d'allié-e-s bien nécessaires à leur cause.

Innovants ou institutionnalisés, les processus participatifs restent sans impact

Agora comme Kayoux ont démontré que les assemblées citoyennes sont capables de produire des propositions nuancées à propos de n'importe quel sujet. Ils ont permis au monde politique de découvrir ces perspectives. Pour autant, en Belgique, qu'elles soient issues de processus participatifs institutionnalisés ou d'assemblées citoyennes de ce genre, les élu-e-s politiques refusent encore trop souvent de prendre en considération ces propositions citoyennes. Pire encore, à Ottignies-Louvain-La-Neuve, alors que Kayoux avait mené une série d'assemblées citoyennes sur le climat, la Ville a lancé son propre panel citoyen pour le climat sans qu'il ne soit envisagé de tenir compte du travail déjà élaboré.

L'abstention : juste et embarrassante à la fois

Si un sujet n'a pas de rapport avec la chose démocratique ou n'a pas fait l'objet d'une décision prise dans une assemblée citoyenne, alors les élu-e-s d'Agora comme de Kayoux s'abstiennent. Pendant presque un an, iels se sont donc abstenue-e-s sur presque tout.

Tenir cette position au Parlement n'est pas confortable : les élu-e-s issu-e-s des autres partis s'en moquent parfois en pointant une démonstration d'inefficacité.

Pour répondre aux attentes et critiques, pendant un temps, Kayoux a tenté de répondre à de plus nombreux points de l'ordre du jour de chaque Conseil communal. Mais cela implique l'organisation particulièrement régulière d'assemblées citoyennes et induit un rythme et une quantité de travail impossibles à tenir sur le long terme pour des citoyen-ne-s bénévoles, ce qui impacte aussi la qualité de la délibération. Par la suite, la liste a assumé son choix de s'abstenir sur (pratiquement) tous les points, ce qui a finalement apporté plus de clarté dans le projet.

L'abstention reste donc un élément incontournable lorsque l'on se fait le porte-parole d'une assemblée citoyenne. Elle est porteuse de sens, un pilier à (ré)affirmer constamment car, dans la pratique, enchaîner les abstentions amène inévitablement d'autres à questionner l'utilité du mandat.



Et au final, qu'est-ce que cette expérience a permis ?

Il n'est évidemment pas simple de répondre dès maintenant et exhaustivement à cette question. La temporalité de l'action politique et d'une transformation sociétale s'inscrit dans le temps long. Les actions peuvent produire des effets, directs comme indirects, à long terme. Et certaines influences (notamment de l'opposition sur la majorité) ne seront jamais avouées ou clairement démontrées, même si on les suppose fortement.

La liste citoyenne Kayoux entame son deuxième mandat. Dans le cas d'Agora, l'aventure mandataire a pris fin en juin 2024. Dans les deux cas, elle aura été passionnante.

Voici quelques éléments qui permettent d'en mesurer les incidences.

Aperçu du bilan d'Agora au Parlement

De 2019 à 2024, Agora.Brussels a mené un total de **246** actions parlementaires⁸. Parmi celles-ci, **189** étaient des questions adressées aux ministres, aux secrétaires d'État et au ministre-président. En plénière et en commissions, de nombreuses interventions ont eu lieu. Agora a déposé ou cosigné au total **57** ordonnances, résolutions, documents de travail et amendements.

La majorité des questions parlementaires (**92**) portait sur les résultats de la première assemblée citoyenne bruxelloise, rassemblés dans la résolution citoyenne "logement", avec un accent particulier sur l'inoccupation, le marché locatif et le sans-abrisme. De nombreuses questions (**51**) sur l'emploi⁹ ont également été posées, notamment à propos de la revalorisation des professions socialement utiles et de l'indemnisation des stages. Enfin, Agora a également posé de nombreuses questions (**36**) à propos du fonctionnement démocratique du Gouvernement bruxellois, de la transparence des documents gouvernementaux et de la démocratie délibérative.

Une importante activité législative (**41** interpellations) concerne la bonne gouvernance et la promotion de la démocratie délibérative et directe. Agora a essayé d'améliorer les commissions délibératives lancées par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Sous l'intitulé "dialogue citoyen permanent"¹⁰, Agora a proposé sa vision d'une Assemblée Citoyenne Bruxelloise idéale. Le mouvement a d'abord proposé son approche des consultations populaires, puis cosigné un texte remanié de la majorité sur le même sujet (moins ambitieux, mais allant dans le bon sens). Agora a proposé d'améliorer le fonctionnement du Parlement en amendant le règlement dans un sens plus inclusif. Agora a également proposé plus de transparence sur les décisions du Bureau et fait une proposition pour limiter les indemnités parlementaires.

Agora a fait des propositions (**12**) dans l'esprit de la résolution citoyenne "logement" pour lutter contre le sans-abrisme et l'inoccupation, en ce compris la proposition d'encourager les projets de Housing First pour les sans-abri ou la réaffectation des sites d'activité inexploités au logement à finalité sociale. Enfin, Agora a demandé la création d'une commission d'enquête pour contrôler le paiement effectif des allocations de loyer.

Maintenir la pression pour faire avancer la démocratie

La présence au Parlement d'un autre regard sur la politique et la pression constante pour aller vers un système plus délibératif dont le suivi serait contraignant ont probablement contribué à maintenir la participation citoyenne comme préoccupation du monde politique bruxellois. Durant cette législature, des choses ont avancé sur le thème de la participation citoyenne, assurément. Il n'est pas facile de clarifier l'impact d'Agora – même si beaucoup sont persuadé·e·s que sa présence a permis d'accélérer certaines évolutions –, sauf dans le cas du vote des Commissions délibératives mixtes !

8 <https://www.agora.brussels/post/actions-parlementaires>

9 Thème de la troisième assemblée citoyenne bruxelloise.

10 Un intitulé inspiré du dispositif mis en place en communauté germanophone «Bürgerdialog in Ostbelgien».

Une voix qui a fait la différence

L'introduction des Commissions délibératives mixtes dans le règlement du Parlement bruxellois francophone a été adoptée au cours de la législature à laquelle Agora a pris part. Si la modification du règlement a été soutenue par la majorité en place, le vademecum (contenant les règles de mise en œuvre) qui y a été annexé, n'a pas été soutenu par l'Open VLD, pourtant parti de la majorité. Le vademecum a été adopté à 1 voix près, dont celle d'Agora qui a fait pencher le résultat du vote !

La démonstration qu'une autre manière de faire politique est possible

Les expériences d'Agora et de Kayoux ont démontré qu'un autre fonctionnement démocratique était possible et qu'il était à portée de main.

- ◆ Kayoux a démontré qu'il était possible en tant que citoyen·ne·s d'être acteur·rice·s du développement de son territoire, en décidant collectivement des grandes lignes directrices à suivre sur des enjeux aussi complexes que l'environnement, l'éducation, l'emploi, la santé, l'économie ou la mobilité.
- ◆ Avec Agora, les apports du tirage au sort et de la démocratie délibérative en politique ont été concrètement démontrés.



Pepijn Kennis au pupitre central de la salle plénière du Parlement bruxellois

Ensemble, ils ont occupé une autre posture de représentation politique, celle de "porter la voix de" plutôt que de "parler à la place de". Il n'y a pas une façon de faire politique imposée, mais un choix des élu·e·s de pratiquer de la sorte.

Ils ont envisagé leur mandat comme des "avocat·e·s" défendant les délibérations d'une diversité de citoyen·ne·s ancré·e·s dans la recherche de réponse aux besoins de la population, plutôt que comme des interprètes, opérateur·rice·s de lignes politiques partocratiques, pensées par des organisations fermées partisanes d'idéologies.

Une voie pour redonner confiance aux citoyen·ne·s dans la démocratie...

Comme cela a été mentionné plusieurs fois par d'autres élu·e·s, ces initiatives citoyennes ont pour point de départ la confiance dans la démocratie et l'envie de la renforcer en la faisant évoluer. Dans cette perspective, elles visent autant à faire bouger les lignes politiques qu'à réenchanter les citoyen·ne·s de l'importance de jouir de ce contexte précieux de démocratie dans lequel ils ont la chance de vivre. Et leur meilleur outil dans cette quête est l'expérimentation de la démocratie au sein d'une assemblée.

« Les valeurs d'inclusion, de respect, de prise de décision consensuelle. Parler des différences pour essayer de les résoudre si elles sont résolubles. C'était une façon totalement différente de travailler et d'approcher les gens, les attitudes et les idées. Et c'était vraiment, vraiment confortable, vraiment beau. » - un alumbliste

« Ça me semble une occasion unique, justement, que les citoyen·ne·s puissent se réapproprier une forme de débat et pour justement aussi comprendre une certaine complexité à dégager des idées communes qui couvrent des intérêts communs. » - un agori¹¹

Nino Junius, docteur en sciences politiques expert de la démocratie délibérative, a étudié trois assemblées citoyennes bruxelloises, ainsi que le fonctionnement sociocratique d'Agora.Brussels. Il a notamment réalisé des sondages auprès des assemblistes. De manière générale, ceux-ci montrent que les participant·e·s font très largement confiance à l'élu d'Agora pour assurer un suivi fidèle aux propositions. Un résultat qui contraste avec les baromètres organisés par d'autres (médias et universités) sur le niveau de confiance des citoyen·ne·s envers le monde politique en général. Par ailleurs, lorsque ces mêmes sondages demandent aux assemblistes quel système politique aurait leur préférence, plus de 70% répondent ceci : un système où cohabitent élu·e·s et assemblées citoyennes dont les décisions devraient être mises en œuvre de façon impérative. Vivre l'expérience d'une assemblée délibérative semble donc être un excellent moyen de raviver l'intérêt que la population a pour la démocratie.

...et l'impulsion à d'autres de poursuivre !

L'aventure d'Agora ne s'est pas arrêtée le 9 juin 2024 avec la fin de son mandat. Le mouvement est né d'une impulsion citoyenne, autour d'un pari fou d'entrer dans le jeu politique pour le transformer de l'intérieur. Le pari a été relevé, la preuve du « *C'est possible !* » a été apportée. Le changement est en marche. Certes, il prendra encore certainement du temps. Mais le mouvement n'est pas mort.

Son dernier acte consiste en cette publication : recueillir, capitaliser, analyser et écrire tous les savoirs développés par les Agori au fil des assemblées citoyennes qui ont existé. Et enfin, les transmettre, les diffuser, les partager pour que l'aventure continue à vivre, en chacun·e des personnes qui l'ont vécue, mais aussi plus largement en toute personne et tout collectif qui croit aussi en la démocratie et cherche à la renforcer. En chacun·e de ceux-là, l'aventure d'Agora continue de vivre.

Les initiatives citoyennes porteuses de renouveau démocratique sont encore nombreuses : CaP Démocratie, Meer Démocratie, citoyen Lambda, Parti Pirate, les Gilets jaunes et leurs assemblées populaires, et bien d'autres encore.

Chacune est une pierre de plus qui comble le fossé qui sépare le monde politique (et ses logiques dysfonctionnantes) des citoyen·ne·s enfermés dans une spirale les poussant à toujours plus d'individualisme et d'oubli du vivre ensemble. Un maillon pour recréer des lieux de dialogue, de croisement, de vivre et penser ensemble.

Toutes nous rappellent que nous avons un rôle à jouer dans cette agora !

¹¹ Témoignages d'une alumbliste et d'un Agori, issus du TFE de Renaud Arents "Analyse de la mise en œuvre de la démocratie délibérative au sein d'Agora" (HE2B IESSID, 2024).



Ressources utiles

- **Annexe 21. (FR) Charte éthique de l'élu d'Agora** : https://www.periferia.be/Bibliomedia/PUB/EP2024/Agora_Annexes/21_Agora_Annexe_FR_CharteEthiqueElu.pdf
- **Annexe 22. (NL) Agora ethique charter van de verkozene** : https://www.periferia.be/Bibliomedia/PUB/EP2024/Agora_Annexes/22_Agora_Annexe_NL_EthischCharterVerkozene.pdf
- **Annexe 23. (FR) Portée et portabilité des propositions des 3 premières Assemblées (analyse)**. Cette courte analyse tente de mesurer 2 choses : la taille du champ couvert par une proposition citoyenne (portée). La capacité d'une proposition citoyenne à être plus ou moins aisément utilisée au Parlement (portabilité) : https://www.periferia.be/Bibliomedia/PUB/EP2024/Agora_Annexes/23_Agora_Annexe_FR_PorteePortabProp.pdf
- **Annexe 24. (FR) Portabilité des propositions des 3 premières Assemblées (tableau)** : https://www.periferia.be/Bibliomedia/PUB/EP2024/Agora_Annexes/24_Agora_Annexe_FR_PortabPropTableau.pdf
- **Annexe 25. (NL) Inventaire des interventions d'Agora au parlement (tableaux excel)** : https://www.periferia.be/Bibliomedia/PUB/EP2024/Agora_Annexes/25_Agora_Annexe_NL_Interventions20192024.xlsx
- **(FR-NL) Les actions parlementaires d'Agora (sur le site d'Agora.Brussels)** : <https://www.agora.brussels/post/actions-parlementaires>
- **(FR/NL) Propositions d'Agora encore non traitées par le Parlement le 09/06/2024** : <https://www.agora.brussels/post/fin-de-la-l%C3%A9gislation-ces-textes-n-ont-pas-atteint-la-ligne-d-arrivee-et-ce-n-est-pas-la-faute-d>
- **(FR/NL) Dernière intervention parlementaire de Pepijn Kennis au Parlement bruxellois** : <https://www.youtube.com/watch?v=2pjzHHrMhr8&t=14728s>
- **(FR) Changer le système démocratique à partir des listes citoyennes** : et si on s'inspirait du municipalisme libertaire ? : https://periferia.be/municipalisme_libertaire/