

# Pour une commune "citoyens admis"

*La loi communale prévoit un certain nombre de dispositifs permettant voire encourageant la participation du citoyen. Les marges de manœuvre pour les mettre en application sont importantes. Tout dépend du bon vouloir de la commune... et de la détermination des citoyens. L'article vous propose de passer en revue ces dispositifs.*

## Voter... ou être élu

### **Exercer un mandat politique**

L'exercice d'un mandat politique sur le plan communal reste évidemment le moyen le plus direct et le plus efficace pour participer activement à la gestion de sa commune. Les mandataires communaux (conseillers, échevins et bourgmestres) sont d'abord des citoyens comme tout un chacun.

On est ici dans le fonctionnement le plus classique de notre démocratie représentative : les citoyens élisent parmi leurs pairs ceux qui seront en responsabilité de gérer pour la collectivité l'ensemble de la chose publique sur le plan communal.

Un bémol important doit cependant être mis aux expressions « tout un chacun » et « parmi leurs pairs » employées ci-dessus : la citoyenneté repose aujourd'hui encore sur la nationalité. N'est donc citoyen au sens du droit d'éligibilité et de vote que les personnes qui possèdent la nationalité adéquate. Dans le cas des

élections communales, c'est la « citoyenneté européenne » qui est prise en compte.

L'engagement politique constitue une voie majeure de citoyenneté. Il permet, en s'affichant publiquement, d'être porteur d'un projet pour une communauté de personnes et de groupes. De même, l'engagement au sein d'une section locale d'un parti est une voie importante pour le citoyen, à la fois en matière d'information et de participation.

### **Le droit de vote**

Dans cette même logique fondamentale de représentation, l'engagement minimal du citoyen dans la gestion de sa commune passe par le simple geste d'élire ses représentants lors du scrutin communal. Le droit de vote est obligatoire pour tous les citoyens de plus de 18 ans, à l'exception des personnes qui ne possèdent pas la nationalité d'un des pays de l'Union européenne. Mais on sait que malgré cette obligation légale, le taux d'absentéisme aux élections communales précédentes était de 6,2% en Wallonie, 15% en Région bruxelloise et 5,7% en Flandre. Il est cependant moins élevé qu'aux élections législatives et européennes. L'électeur a l'obligation de se rendre aux urnes pour voter. Il est libre par contre d'exercer son « devoir de citoyen » en connaissance de cause ou pas. Il peut s'informer des programmes des partis qui se présentent aux élec-



tions et voter selon un choix réfléchi. Tout comme il peut vivre ce moment important de démocratie dans le désintéret le plus complet.

Le droit de vote est souvent perçu comme inutile si le citoyen a l'impression que les élus ne rendent pas des comptes. D'où le sentiment parmi la population du caractère négatif du vote obligatoire. Supprimer cette obligation risque cependant de mettre en place une démocratie de minorités.

## S'informer

### **Publicité des séances et des actes**

Être tenu au courant des débats et être informé des décisions prises au niveau de sa commune est indispensable. C'est même un préalable à toute dynamique de participation. La loi communale institue à ce sujet plusieurs obligations pour les communes : la publicité des séances du Conseil communal, la publicité des actes (règlements et ordonnances du Conseil communal, du Collège, du Bourgmestre) et la motivation des actes juridiques

Les procès-verbaux des Conseils, ainsi que les comptes et budgets peuvent être consultés par la

population. Mais il est rare que les citoyens utilisent ce droit... Les séances du Conseil communal sont donc publiques. Sauf en cas de huis-clos, tout citoyen a le droit d'y assister (sans y prendre la parole).

Participer au Conseil communal est réellement un moyen pour le citoyen de pouvoir contrôler de visu un certain nombre de choses. C'est aussi une manière de faire pression et de montrer une vigilance citoyenne. Comment mieux exploiter ce créneau ?

Par ailleurs, en dehors de la loi communale, le Parlement fédéral a voté une loi (12 novembre 97) qui contraint notamment les administrations communales à une très large publicité de ses actes. Concrètement, cela signifie tout d'abord qu'elles doivent assumer une publicité active par le biais d'une quadruple obligation :

- désigner un fonctionnaire chargé de l'information pour toutes les autorités administratives et la coordination d'une publication d'information
- publier un document explicatif des compétences et fonctionnement de toutes les autorités administratives dépendant de la commune
- indiquer sur tout dossier ou document les coordonnées du fonctionnaire qui le traite
- Indiquer les voies de recours possible dans toute décision ou acte administratif à portée individuelle.

Elles doivent également garantir ce qu'on appelle une "publicité passive", c'est-à-dire le droit pour toute personne de consulter tout document administratif, d'en recevoir copie et explications.

### **Le bulletin communal**

La majorité des communes - mais ce n'est pas une obligation légale - publient également un bulletin d'information. Diffusé gratuitement, ce bulletin fait écho des éléments relatifs à la gestion de la vie communale, des débats qui y ont lieu, des décisions prises.



Très souvent cependant, dans la mesure où ce sont les majorités en place qui les réalisent, l'objectivité des bulletins communaux est mise en cause. L'information du citoyen y est régulièrement sacrifiée au « jeu politique ». Certaines communes n'empêchent cependant pas l'opposition de s'y exprimer et font de réels efforts pour assurer le droit à l'information.

La législation devrait contraindre les pouvoirs communaux à publier régulièrement un bulletin qui répercute au minimum les ordres du jour et les procès verbaux des Conseils communaux. Il faudrait également garantir qu'ils ne soient pas le reflet exclusif des idées du pouvoir en place, qu'ils ne soient pas sujets à la censure et donc discrédités. L'importance de l'information ne justifie-t-elle pas que soit obligatoirement mise en place une réelle politique de l'information du citoyen dans chaque commune ?

## Être consulté

### **La consultation populaire**

Les communes ont le droit d'organiser une consultation populaire, sur une question d'intérêt communal et général. Elles en ont même l'obligation si 10% minimum des habitants de 16 ans au moins (non pas électeurs !) le demandent.

Sur le plan du contenu, la consultation populaire doit porter sur une ou plusieurs questions formulées de manière à répondre

*Le bulletin communal, un outil indispensable pour assurer le droit à l'information.*

par oui ou par non. Il s'agit d'un scrutin secret et libre : la population n'est pas obligée de se rendre aux urnes pour l'occasion. Cependant, le dépouillement n'a lieu que si une certaine proportion de la population a participé à la consultation. Le Collège des bourgmestre et échevins n'est pas tenu à prendre en compte les résultats. Il s'agit bien d'une consultation, d'une prise d'avis. Il ne s'agit pas d'un référendum.

## **Ottignies : 25 ans de participation citoyenne**

La section locale du MOC d'Ottignies a lancé un travail de réflexion sur le fonctionnement des 10 Commissions consultatives communales. L'équipe populaire s'y est investie à fond.

L'intérêt d'aborder cette question à Ottignies découle d'une pratique communale et associative de près de 25 ans. Il y a donc matière à évaluer.

Pour la petite histoire, l'existence de cette dynamique participative résulte d'abord d'un combat citoyen, mené par et autour de la Maison des jeunes "Le Mégot". Une fois reconnu par le pouvoir communal, le processus

était enclenché et s'est développé.

Mais ceci ne signifie pas qu'il n'y a pas quelques failles au système et quelques améliorations à proposer. C'est en ce sens qu'a réfléchi la section locale du MOC. Pour ce faire, elle a pu bénéficier d'un débat constructif avec trois présidents de commission et l'échevine de la participation.

L'analyse de l'expérience montre quelques travers à corriger. Par exemple, le bourgmestre n'a jamais répondu à une interpellation de la Commission des affaires sociales en vue de la création d'un fonds de garantie "logement".

Au cours des dernières années, plusieurs consultations populaires locales ont été réalisées en Belgique : par exemple à Namur (sur le nouveau Parlement wallon), à Andenne (sur un projet de construction de centrale électrique), à Nivelles (sur la façon de reconstruire la tour de la collégiale), à Ciney (sur l'incinérateur d'Achêne), à Erezée (sur la réexploitation d'une carrière), etc.

Le dispositif présente l'avantage de donner la parole de manière directe au citoyen. Il est limité, voire dangereux, si l'information et le débat ne sont pas bien organisés. Ses dérives sont identiques à celles du référendum. A la différence que la consultation n'a pas force de décision.

La grande question est donc bien de garantir les conditions d'information correcte et d'analyse critique possible du citoyen.

## **L'enquête publique**

Sur certaines matières, la commune est obligée de procéder à une enquête publique. De nombreux actes d'urbanisme y sont ainsi soumis par le Code Wallon d'Aménagement du Territoire (CWATUP). C'est le cas des permis d'urbanisme (nouvelle appellation des permis de bâtir), des permis de lotir et des permis d'exploiter.

Le dispositif est important. Il pourrait être élargi à d'autres matières que les seules obligations actuelles. Mais il souffre d'un manque de visibilité criant. Les textes et projets soumis à enquête publique sont très souvent techniques, complexes, peu intelligibles. Des efforts de communication, de vulgarisation, une aide à la compréhension des enjeux devraient être faits. L'information sur les résultats de l'enquête publique et sur leurs suites laisse souvent à désirer.

u encore, l'échevine de jeunesse n'a jamais convoqué la Commission de la jeunesse, alors que elle-ci ne s'est plus réunie depuis plus d'un an. Ces deux attitudes du pouvoir communal sont contraires au règlement existant.

Par ailleurs, d'autres questions ont été soulevées dans le débat. Par exemple, la présence de l'échevin compétent : omniprésent dans l'une, quasiment absent dans une autre. Ou encore, la Commission des sports se limite à la partition des subventions et ne traite que rarement de la politique des sports.

Les participants à la section locale du MOC ont poussé la réflexion fort loin et rédigé un projet de règlement. Celui-ci se fonde sur quelques grands

principes.

Une commission consultative communale, si elle veut être un véritable outil de participation citoyenne, doit accorder une importance première à l'information de ses membres, à la consultation réelle par le pouvoir communal quant à la politique qu'il mène, au droit d'interpellation et de proposition des membres à destination de ce même pouvoir. Sans la rencontre de ces trois fonctions, la Commission consultative est vidée de son sens.

Dans cette perspective, tant la composition que la manière de travailler doivent être organisées avec sérieux. A propos de la composition, il faut rencontrer aujourd'hui les aspirations citoyennes individuelles et la multiplication du "petit asso-

ciatif" qui se crée sur des intérêts particuliers. La composition doit tenir compte d'un équilibre entre représentants du pouvoir communal, délégués d'associations et citoyens à titre individuel. Une place prépondérante doit cependant être réservée à l'associatif, qui est déjà un lieu de médiation entre des intérêts individuels et l'intérêt général.

Quant à la manière de travailler, celle-ci doit viser le développement d'une confiance suffisante entre le citoyen et le pouvoir communal. Elle réclame quelques exigences de part et d'autre, comme un engagement régulier des membres. Celui-ci, en effet, conditionne le pouvoir communal à livrer les informations nécessaires et à prendre réellement avis des membres.

*Michel Goffin*

La vulgarisation des informations et la motivation de la population à s'impliquer peuvent être améliorées en multipliant des partenariats public-associatif sur l'organisation de séances d'information. Leur prise en charge par l'associatif pourrait garantir une dépolitisation des enjeux, et permettre une meilleure "pédagogie de l'info".

## **La concertation**

La concertation est une réunion entre les différentes personnes intéressées par un projet, où chacun peut exprimer sa vision des choses. Par exemple, en matière d'étude d'incidence sur l'environnement, de permis de bâtir et d'urbanisme concernant des surfaces de plus de 2 hectares, la Région wallonne prescrit la concertation lorsque le nombre de plaignants dépasse 25 dans l'enquête publique. La concertation réunit alors les demandeurs d'autorisation, les autorités publiques et les représentants des plaignants.

On peut considérer la concertation comme une suite logique de l'enquête publique. L'idéal démocratique plaide évidemment pour qu'elle soit automatique après enquête publique lorsque des points de vue divergent. L'avantage de la concertation est qu'elle oblige l'autorité communale à prendre en considération de tous les avis, même minoritaires, dans l'étude d'une décision à prendre.

## **Participer activement**

### **Les commissions consultatives**

Afin d'étudier certains problèmes spécifiques, le pouvoir communal peut créer des Commissions consultatives ou Conseils consultatifs. Chaque commune est libre d'en créer où elle les juge ces organes consultatifs nécessaires. Citons par exemple l'aménagement du territoire, le troisième âge, l'enseignement, la famille, etc.

La mission des Commissions consultatives est de rendre un avis sur les matières qui les

concerne. Elles n'ont pas pouvoir de décision, mais leur analyse pèse souvent dans les décisions prises par les communes. Elles peuvent aussi consulter l'opinion publique, sensibiliser la population, interpeller le pouvoir communal. Parfois même, elles jouent un rôle dans la répartition de subventions à des projets ou associations...

C'est le pouvoir communal qui détermine leur composition. N'y entre donc pas qui veut. Dans la plupart des cas, ces commissions associent des mandataires communaux, des experts, des représentants d'associations de la commune, de « simples » citoyens.

Il s'agit d'un dispositif particulièrement intéressant parce qu'il institue des lieux de consultation et participation active de citoyens sur une compétence communale.

Mais plusieurs enjeux sont à rencontrer pour qu'elles aient un intérêt entier :

- son rôle doit rester un rôle d'avis et de proposition. Pas de décision.
- l'information de ses membres et leur formation sont importantes pour une participation efficace.
- Le danger d'assister à des récupérations voire des tentatives de politisation n'est pas à négliger. Il y a donc des garanties en matière de composition qui doivent être instaurées. L'associatif doit y occuper une place importante parce qu'il coalesce des intérêts et leur donne une vision collective.

### **Les Conseils communaux consultatifs**

Certaines communes organisent des Conseils communaux d'enfants ou de jeunes. Ce sont des Conseils qui n'ont pas pouvoir de décision, même si leurs délibérations sont parfois mises en application (après approbation du Conseil communal officiel). L'objectif de ces expériences est au moins double : éveiller la conscience politique et la préc-

upation du bien collectif chez les plus jeunes, mais aussi donner la parole à ces citoyens non encore en âge de s'exprimer via les dispositifs légaux.

Cependant, il s'agit peu voire pas du tout, d'y poursuivre des objectifs de participation citoyenne... Or les pouvoirs publics les utilisent souvent à des fins d'auto-justification voire démagogiques.

### **Le droit de pétition**

Ca n'est pas une spécificité communale bien sûr. La Constitution belge octroie le droit à tout citoyen d'adresser des pétitions signées par une ou plusieurs personnes, aux autorités publiques quelles qu'elles soient. Rien de particulier ni de plus précis n'existe sur le plan de la loi communale. Aucun système général n'est prévu qui encadre ce droit.

La pétition est un des trois dispositifs (avec le droit de vote et la consultation) qui permettent au citoyen de donner un avis direct à ses autorités, sans intermédiaire. C'est donc positif. L'obligation pour les pouvoirs publics de donner une réponse officielle à toute pétition devrait être inscrite dans la loi.

N'oublions cependant pas que les risques de manipulation d'une

*Des services communaux accessibles aux citoyens : important mais pas suffisant*

pétition ne sont pas négligeables (mauvaise information, insuffisance de débat, exploitation d'un « sentiment » ou d'une émotion, intérêt individuel et non collectif, etc.). Les conditions d'élaboration d'une pétition sont donc fondamentales pour la crédibilité de la revendication. Les associations doivent en ce domaine jouer un rôle d'organisation du débat.

### **Le Conseil de l'aide sociale**

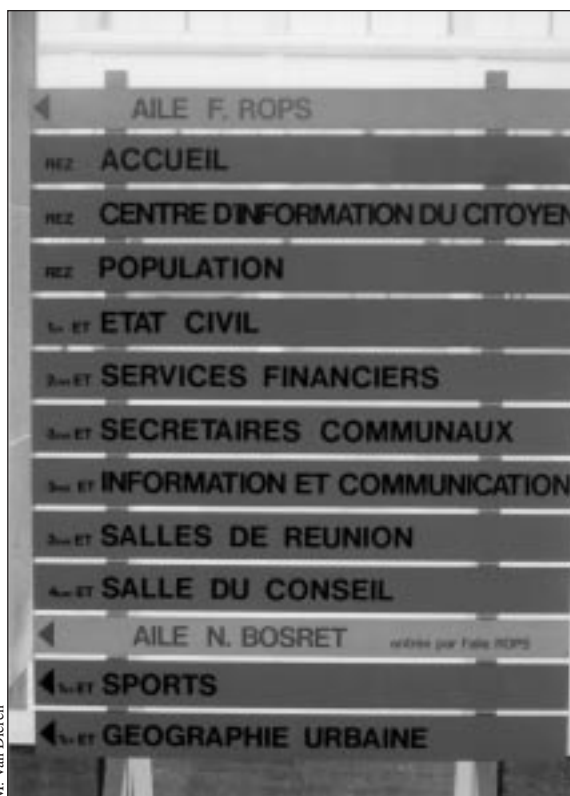
Les CPAS et les communes sont deux institutions distinctes, réglementées chacune par une loi spécifique. S'il est donc autonome, le CPAS n'en garde pas moins un lien important avec la commune. Particulièrement sur le plan financier, puisque l'institution communale est tenue de combler les déficits budgétaires du CPAS.

Mais politiquement, les deux institutions sont également liées : le Conseil de l'aide sociale est élu, non pas au suffrage universel, mais par le Conseil communal. Dans la pratique, la composition du premier reflète souvent fidèlement celle du second...

Il ne s'agit pas en soi d'un dispositif de participation, mais plutôt d'une forme d'exercice d'un mandat politique. Les mandats au Conseil de l'aide sociale sont un enjeu pour l'associatif : veiller à ce que ces mandats soient confiés à des personnes ayant une pratique sociale est important. L'associatif doit avoir le réflexe de se faire entendre sur ces questions. Il n'y a pas de débat public sur la politique générale du CPAS. Ne doit-on pas imaginer de pouvoir mener ce type de débat lorsque le CPAS soumet son budget au Conseil communal ?

### **Le rôle des associations**

Dans toutes les communes existent des associations de citoyens qui, à travers un mouvement ou une association locale, se mobilisent sur des problématiques communales. Créer ou adhérer à ce type d'associations est évidemment une manière de parti-



M. Van Dierden

ciper à la vie de sa commune et d'exercer une citoyenneté active (voir article en page 14).

D'après un dossier du Crisp, des études sociologiques ont d'ailleurs montré qu'il existe des conditions favorables à la participation des citoyens à la vie politique locale. Les personnes qui participent le plus à la vie politique communale sont aussi celles qui participent le plus à la vie associative dans des domaines différents. Il y a un aspect cumulatif de la participation : ceux qui participent activement à des associations dans les domaines sportif, culturel et des loisirs, dans des mouvements de jeunesse et d'éducation permanente, dans leur vie de travail, ont beaucoup plus de chances que les autres d'être actifs dans le domaine politique.

La richesse de la vie associative locale peut être différente d'une commune à l'autre. La commune peut la favoriser, par exemple en subsidiant les associations, en mettant à leur disposition des locaux pour leurs activités ou en les prenant pour interlocuteurs lorsqu'elle définit sa politique.

## **Le médiateur communal**

L'institution du médiateur existe déjà sur le plan fédéral (loi du 22 mars 95) et sur le plan régional (décret wallon du 22 décembre 94). Aucune réglementation n'existe sur le plan communal, mais rien n'empêche un Conseil communal de créer la fonction. C'est le cas par exemple à Charleroi.

Le médiateur, comme son nom l'indique, remplit en fait un rôle de médiation entre le citoyen et le pouvoir public dont il dépend : il tente d'aider concrètement le citoyen lorsque celui-ci estime que les autorités n'ont pas bien fonctionné. Si l'on se réfère au modèle wallon, le médiateur agit en fait au service du public, en qualité de recours envers les autorités. Il travaille à chercher des solutions et à éviter la reproduction de dysfonctionnements.

Cela peut être une bonne ou une mauvaise chose. Bonne parce qu'il a un rôle qui peut régler certains problèmes administratifs difficiles à résoudre seuls et parce qu'il réduit la distance citoyen-administration en cas de litige.

Mauvaise parce qu'il peut instituer l'évitement du recours à un collectif. Très souvent, le médiateur catalyse des problèmes mais remet peu en cause le fonctionnement. Il joue un rôle tampon et est souvent en position de devoir prouver que la commune a raison...

S'il n'y a pas une unité de vue reconnue sur son rôle, la commune pourra l'utiliser comme elle veut. Mais une loi sur la transparence des administrations les oblige à informer et justifier toute décision.

## **Les questions**



*L'associatif est un moteur de participation citoyenne.*

## **en Conseil communal**

Certaines communes ont pris l'initiative, non prévue par la loi communale, mais autorisée par le principe d'autonomie de laisser le public poser des questions durant le Conseil communal. Il convient alors au pouvoir communal de déterminer le cadre réglementaire dans lequel le public peut intervenir.

Ce dispositif représente un potentiel à exploiter, à condition qu'il ne dérape pas vers la récupération participative voire une certaine démagogie des majorités en place.

## **Pour une véritable participation**

Des moyens existent donc pour permettre à une commune de mieux répondre aux besoins de sa population : nous venons de les passer en revue. Mais, laissées à l'initiative des pouvoirs communaux, on remarque que ces formes de participation sont sous-utilisées.

N'est-il pourtant pas urgent de pousser les communes à se donner les moyens de repérer et faire remonter les besoins de la population, de créer les méthodes nécessaires à ce qu'un certain nombre de problèmes puissent être réfléchis et exprimés par les citoyens eux-mêmes ?

Pour que ces nouveaux espaces démocratiques soient fréquentés, il ne suffit pas qu'ils soient des enceintes où l'expression libre et le débat puissent avoir lieu. Il faut aussi que les conclusions et les résultats soient pris en considération,

voire même que les citoyens soient impliqués dans leur concrétisation.

Mais l'expérience a montré que la participation, quelle que soit sa forme, est très exigeante. Pour faire convenablement son travail, pour bien comprendre les dossiers et se faire une idée de la politique de la commune, les citoyens sont souvent amenés à investir beaucoup de temps et d'énergie. C'est pourtant l'une des conditions essentielles au fonctionnement des institutions démocratiques.

La mission des mouvements associatifs est de recréer des espaces d'expression où pourraient se cristalliser de nouveaux rapports de force locaux, de travailler avec les citoyens à construire une participation active à la vie communale. Mais sur ce terrain-là, tant les citoyens que les mandataires politiques sont attendus au tournant...