

énéo FOCUS

NOVEMBRE 2017

La participation citoyenne au niveau communal (élections 2018)

THÈMES

Citoyenneté

Politique

Projets

À DÉCOUVRIR DANS CETTE ANALYSE

Quels sont les leviers de participation citoyenne au niveau local ? Dans cet Énéo Focus nous verrons que sont organisés différents outils permettant aux citoyens de se faire entendre. Nous parlerons notamment des conseils consultatifs, des consultations populaires, des enquêtes publiques, des réunions d'information et des contrats de quartier durable

QUESTIONS POUR LANCER ET/OU PROLONGER LA RÉFLEXION

Comment renforcer la participation citoyenne au niveau local ?

Comment pérenniser l'action citoyenne qui a tendance à s'essouffler avec le temps ?

Quels sont les ingrédients d'un bon dialogue entre les autorités communales et les citoyens ?

LA PARTICIPATION CITOYENNE AU NIVEAU COMMUNAL

La commune se veut être au plus proche de ses administrés, de ses citoyens. À ce titre, il est important pour les autorités de mettre en place des mécanismes afin de favoriser la participation de citoyens.

La première forme de participation, l'élection, est donc complétée par d'autres dispositifs :

- Certains prévus et encadrés par le droit et mis en œuvre au travers de procédures (plus ou moins lourdes ou contraignantes). Ils sont parfois obligatoires.
- D'autres, mis en œuvre de manière spontanée, selon des méthodes diverses, à l'initiative du pouvoir local.

Outre les mécanismes d'information prévus par les différents dispositifs légaux dont l'obligation de désigner un fonctionnaire à cet effet, les incitants aux sites web, la publicité sur les lieux, dates et ordre du jour et l'ouverture au public des conseils communaux, la mise à disposition pour consultation des budgets et comptes et même des délibérations...certaines formes de participation plus actives sont disponibles.

Ces participations de citoyens sont mises en place dans les matières les plus diverses : culture, environnement, jeunesse, sports, logement, troisième âge, développement durable, mobilité... par quartier ou village, pour telle ou telle catégorie de personnes. La participation doit être vue comme un outil de renforcement de la démocratie et d'amélioration de la gestion locale, par l'information et la sensibilisation des habitants, la connaissance du contexte local, la mobilisation des forces vives locales et l'adhésion des citoyens à l'action publique¹.

La participation citoyenne peut aussi viser à renforcer le lien social via ces espaces de rencontres et d'échanges. En effet, « la présence effective d'individus provenant des différents groupes sociaux est une condition nécessaire si l'on veut que l'intérêt général ne se construise pas « sur le dos » des groupes absents des débats ». ²

Les conseils consultatifs

Moyens fréquents de consultation des citoyens, les conseils consultatifs sont prévus par la loi communale. Ils découlent soit de législations particulières (les Commissions Communales d'Aménagement du Territoire et de la Mobilité ou les Commissions Locales de Développement Rural,...) soit de bonnes pratiques éventuellement renforcées par des circulaires ou ordonnances (les Conseils Consultatifs Communaux des aînés, des enfants, des allochtones ou des immigrés...).

Certains conseils ne sont pas ouverts aux citoyens, mais à des associations qui les représentent. C'est le cas de la Commission Communale de l'Accueil prévue par un dispositif de l'ONE en matière d'accueil extrascolaire. Les parents y siègent aux côtés de la commune, des écoles et des opérateurs de l'accueil via les associations de parents reconnues ou via les associations familiales tels Ligue des familles, Femmes Prévoyantes Socialistes, l'Action Catholique Rurale des Femmes ou Vie Féminine. Nous privilégierons ici les modes de consultations plus ouvertes.

- *Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (en Région*

¹ R. Harou, P. Fontaine, Z. Rosinski, La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques, Namur, CPDT, Plaquette n° 3, 2003 p10

² P. Rosanvallon, La démocratie inachevée – Histoire de la souveraineté du peuple en France, Ed. Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, Paris, 2000, p. 17.

wallonne)

Obligatoirement consultée pour certaines matières, la commission peut aussi, d'initiative, rendre des avis aux autorités communales sur l'évolution des idées et des principes dans ces matières et sur les enjeux et les objectifs du développement territorial local.³

« La C.C.A.T.M. est composée de 12 membres pour une commune de moins de 20.000 habitants et de 16 membres pour une commune de plus de 20.000 habitants (décret du 15 février 2007) choisis par le Conseil communal sur base d'une candidature envoyée dans les formes et dans les délais d'un appel public, paru dans la presse et par voie d'affiches. Il respectera également la pyramide des âges spécifiques à la commune.

Dans ses choix, le Conseil communal veillera à respecter une bonne répartition géographique des membres, et la représentation des intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la commune.

Au nombre fixe d'effectifs, le Conseil peut choisir adjoindre un ou plusieurs suppléants qui représente(nt) le(s) même(s) centre(s) d'intérêt(s) que l'effectif.

La commission communale comprend un quart des membres délégués par le conseil communal et répartis selon une représentation proportionnelle à l'importance de la majorité et de l'opposition au sein du conseil communal et choisis respectivement par les conseillers de l'une et de l'autre. (À la demande du conseil communal, il peut être dérogé à la règle de proportionnalité en faveur de l'opposition – Décret du 18 juillet 2002, art. 2).

Ne peut être président de la C.C.A.T.M., tout membre du Collège communal. »

Il semble que certaines zones d'ombre subsistent concernant les missions exactes des Commissions consultatives locales. Il est vrai que la situation est loin d'être simple... Non seulement les tâches confiées aux CCATM par le législateur se trouvent dans plusieurs textes de loi, mais, en plus, les missions des CCATM ne sont pas regroupées dans un seul et unique article. On les découvre dès lors au fil du texte, dans les articles consacrés aux différents outils de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme !

La parole citoyenne

Depuis peu, des mécanismes organisant la parole citoyenne sont mis en œuvre. Certes réglementés, ils permettent l'expression soit individuelle, soit en groupe, des préoccupations de la population.



- Le droit d'interpellation au Conseil communal

L'ordonnance du 20 juillet 2006 du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale relative au droit d'interpellation des habitants d'une commune ne fait que concrétiser une pratique que certaines entités connaissaient parfois depuis de nombreuses années, aussi en Wallonie.

Tout citoyen de 18 ans et plus peut proposer une interpellation en précisant par écrit au Bourgmestre l'objet de sa demande accompagnée d'une note indiquant d'une manière précise la question d'intérêt

³ <http://urlz.fr/5Z7r>

communal qui est posée ou les faits sur lesquels des explications sont sollicitées ainsi que les éléments qui seront développés.

Le collège communal examine la demande aux plans des délais et de forme, mais aussi sur le sujet qui ne peut porter un intérêt privé, mettre en cause des personnes, manquer de respect aux convictions de certains ou contraindre des propos racistes.

Les interpellations se déroulent en séance publique du conseil communal, sans débat, sans réplique, sans vote les sanctionnant. La durée de l'interpellation est fixée et seule une réponse de même durée du Bourgmestre, échevin ou président de CPAS concerné sera donnée. Cela ne donne en principe pas lieu à débat public.

Ces interpellations individuelles peuvent être soutenues par un groupement de citoyens, ou par des associations. Ce fut le cas par exemple lors de demande de déclarer la commune hors TTIP dans certaines villes et villages.

- *La consultation populaire communale*

Instituée dès 1995, la consultation populaire communale n'est pas contraignante pour le pouvoir communal au contraire du référendum. Organisé à l'initiative du Conseil ou à la demande d'un certain pourcentage d'habitants (âgés au moins de 16 ans) inscrits ou mentionnés au registre de la population, elle ne peut porter sur certaines matières telles que budgets, comptes, taxes et rétributions communales ni sur des questions de personnes. Elle ne peut avoir lieu durant certains délais avant les élections en fonction de leur niveau. La participation n'est pas ici obligatoire et le dépouillement n'a lieu que si le pourcentage requis de participation est atteint.

Le mécanisme est lourd et peu utilisé, mais l'on vient d'en connaître un exemple avec la consultation sur l'extension du centre commercial de Louvain-La-Neuve.

- *Les dispositifs complémentaires officieux : les panels citoyens*

Au départ d'informations ainsi que d'experts (académiques, associatifs, administratifs...) mis à disposition, un nombre restreint de citoyens tirés au sort de manière représentative sont appelés à émettre un avis éclairé sur les questions qui leur sont posées. Cette technique est assez longue et couteuse vu les moyens à mettre en œuvre en accompagnement et animation du groupe.

Un exemple : récemment à Ottignies Louvain-la-Neuve, un panel citoyen a été organisé par des associations dont l'Assemblée Générale des Etudiants à propos d'un projet d'extension de la dalle du centre-ville et du centre commercial. Le président du parlement bruxellois Charles Picqué avait lancé en 2017 un premier panel citoyen sur le thème de la mobilité. Le Parlement wallon vient d'y recourir dans un exercice sur l'impact du vieillissement. Gageons que la technique, certes lourde et onéreuse pour de petites communes, sera répétée à l'avenir.

Les procédures

Certains actes requièrent la mise en œuvre de procédures permettant l'expression de personnes concernées par les projets.

- *L'enquête publique*

Les enquêtes publiques découlent de dispositifs légaux notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Leurs dispositifs sont donc variables même si elles reposent sur les mêmes principes : fixation d'un délai d'enquête (le plus souvent 15 jours) pour l'information la consultation des documents et l'envoi des observations. La publicité sur l'ouverture de l'enquête est aussi prévue. Parfois des réunions (de clôture d'enquête souvent) permettent à chacun de faire entendre son point de vue. L'autorité doit en tenir compte dans ses motivations à la décision. Les communes peuvent aussi organiser ce type d'enquête même si ce n'est pas obligatoirement prescrit.

- *Les réunions d'information-consultation*

Informé et consulté la population constituent dans certaines matières des obligations pour le demandeur (notamment en matière de Plan Communal de Mobilité) de permis impliquant une étude d'incidence prévue au code de l'environnement. Observations et alternatives sont ainsi proposées à l'auteur du projet qui sera invité à y répondre. Mais la commune peut aussi organiser ces séances sur tout sujet qu'elle juge utile.

La concertation

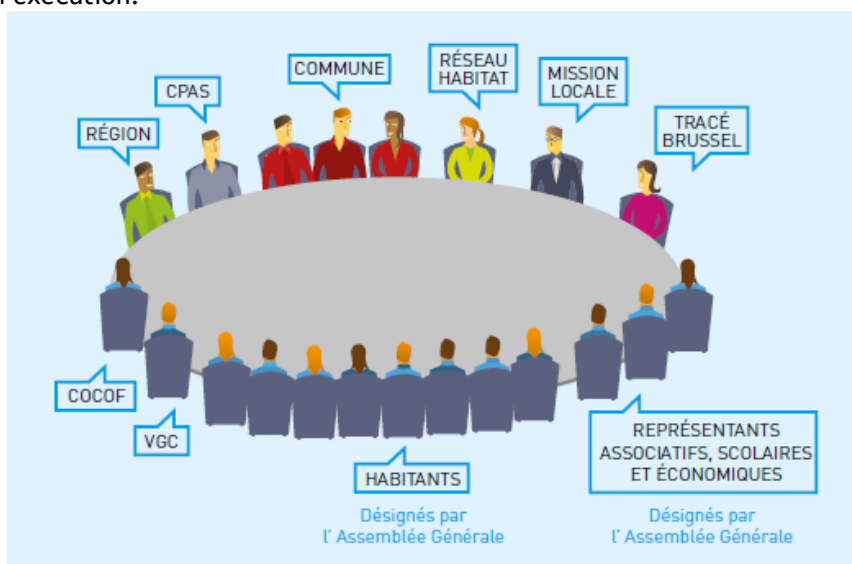


D'autres lieux d'échanges existent aussi au niveau communal dépassant ici le recueil d'avis ou d'expressions.

Il s'agit de moments de concertations avec des partenaires à une action, un projet. Les contrats de rivière, la concertation associative, les comités de pilotage ou d'accompagnements de projets. Ils peuvent rassembler commune et citoyens, mais aussi commerçants, industries, ou encore d'autres administrations... Ces dispositifs peuvent aussi avoir une mission de coproduction.

- *Le Contrat de Quartier Durable (en Région bruxelloise)*

Institués dès 1993, les Contrats de quartier en Région bruxelloise sont devenus durables en 2010⁴. Inscrits dans la politique de rénovation urbaine, ils courent sur quatre années et visent à réaliser un programme défini de façon participative dans des zones définies par la Région. Le processus exige la constitution d'une Commission de Quartier via l'assemblée générale de quartier. Elle définit les objectifs du CQD tant au niveau de l'élaboration du programme que de sa mise en œuvre. Elle regroupe des habitants du périmètre, des représentants du milieu associatif local, des commerçants du quartier et des pouvoirs publics (Région, commune, etc.)⁵. Son rôle consiste également à suivre les opérations du contrat de quartier, tout au long de la phase opérationnelle. La Commission de Quartier est convoquée par la Commune au minimum à quatre reprises lors de l'élaboration du programme et au minimum quatre fois par an lors de son exécution.



Constitution type d'un Contrat de Quartier Durable

- *Le Programme Communal de Développement Rural (PCDR - en Région wallonne)*

⁴ <http://urlz.fr/5Z7t>

⁵ <http://urlz.fr/5Z7w>

Une opération de « développement rural » en Région wallonne consiste en « *un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement et de réaménagement d'entreprises ou de conduites en milieu rural par une commune, dans le but de sa revitalisation et de sa restauration, dans le respect de ses caractères propres et de manière à améliorer les conditions de vie de ses habitants au point de vue économique, social et culture* ». ⁶

La mise en place d'un PCDR se fait à l'initiative du conseil communal. Une commission locale (CLDR), reprenant principalement des personnes ne siégeant pas au conseil, est mise en place, ainsi que des groupes de travail par thème ou villages de l'entité. La fondation rurale de Wallonie s'est fait une spécialité dans l'accompagnement de ce processus. Le Gouvernement wallon soutient ces animations en fonction du budget disponible.

La CLDR propose un cadre directeur du projet, établit des rapports d'avancement et des propositions de planification. La commune assure l'information et la participation de la population.

- *D'autres structures*

Les agendas 21 locaux en Région bruxelloise, les budgets participatifs, les initiatives de quartiers sont autant d'autres moyens de co-construction ou de soutien aux initiatives citoyennes. L'important est de pouvoir susciter ces mises en place lorsque les instances ne sont pas obligatoires. L'associatif y a un rôle moteur à jouer.

Conclusion

Les instruments de concertation - formalisés et officiels - ne manquent donc pas au niveau local. Ils n'échappent cependant pas à deux écueils : le premier tient à la participation réelle des citoyens. Trop souvent, la participation d'abord enthousiaste au départ s'étiolle au fil du temps. Les citoyens y consacrent moins de temps, se sentent moins utiles, se découragent. Le second écueil est le risque d'instrumentalisation ou de manipulation. La démocratie participative exige un respect de l'autre, la prise en compte des points de vue exprimés et en cas de désaccord, si le pouvoir du dernier mot appartient évidemment aux élus, il ne peut s'exercer sans explications, arguments et réponses précises aux positions exprimées. La concertation n'est pas une simple formalité sans conséquence. C'est un dialogue patient, argumenté et bienveillant qui ne s'accommode ni d'arguments péremptifs ni d'une mise en scène où ne sont pas effectivement pris en compte certains arguments développés.

Philippe Andrianne,
Secrétaire politique d'Énéo

⁶ Décr. 6.6.1991 rel. au développement rural, art. 1er.

Pour citer cette analyse

Andrienne P., (2017), « La participation citoyenne au niveau communal », *Énéo Focus*, 2017/22.

Avertissement : Les analyses Énéo ont pour objectif d'enrichir une réflexion et/ou un débat à propos d'un thème donné. Elles ne proposent pas de positions avalisées par l'asbl et n'engagent que leur(s) auteur(e)(s).

Énéo, mouvement social des aînés asbl
Chaussée de Haecht 579 BP 40 – 1031 Schaerbeek - Belgique
e-mail : info@eneo.be – tél. : 00 32 2 246 46 73

En partenariat avec



Avec le soutien de