

Fiche 2 - La participation du citoyen¹

1. Les conseils consultatifs

Moyen de consultation des citoyens utilisé de manière fréquente, les conseils consultatifs sont expressément visés par le droit communal (CDLD, art. L1122-35)².

Ces conseils sont institués dans les matières les plus diverses : culture, environnement, jeunesse, sports, logement, troisième âge, développement durable, mobilité, ... Ils peuvent également être créés en fonction d'un critère d'appartenance géographique, par exemple telle entité d'une commune.

Le texte de l'article L1122-35 CDLD stipule expressément que de tels conseils visent "*toute assemblée de personnes, quel que soit leur âge, chargées par le conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées*".

C'est au conseil communal qu'il appartient d'instituer de tels conseils. Lorsqu'il le fait, il en fixe la composition en fonction de leurs missions et détermine les cas dans lesquels leur consultation sera obligatoire. Le conseil doit mettre à leur disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Si, initialement, la composition de ces conseils était entièrement laissée au libre choix des conseils communaux, le législateur est intervenu en 1998³, exigeant que deux tiers au maximum des membres d'un conseil consultatif soient d'un même sexe, prévoyant même que le non-respect de cette condition (sauf possibilité d'octroi de dérogations à certaines conditions) entraînait la non-validité des avis émis.

Ces conseils n'ont aucun pouvoir de décision, ainsi que leur nom l'indique d'ailleurs.

2. La consultation populaire

Instituée au niveau communal depuis le 10 avril 1995⁴, et modifiée lors de la réforme du 26 avril 2012, la consultation populaire communale (CDLD, art. L1141-1 à L1141-12) - non contraignante - est décidée par le conseil communal :

- d'initiative,
- ou à la demande des habitants de la commune, semblable initiative devant être soutenue par un pourcentage plus ou moins important d'habitants compte tenu de la population de la commune (CDLD, art. L1141-1). Cette demande doit être introduite par lettre recommandée auprès du collègue communal et doit être accompagnée d'une note motivée, ainsi que des documents de nature à informer le conseil communal.

À noter que l'âge requis pour solliciter et participer à une consultation populaire est de 16 ans.

Par ailleurs, il n'y a pas d'exigence de nationalité, puisqu'il suffit d'être inscrit ou mentionné au registre de la population de la commune (CDLD, art. L1141-5).

¹ Pour de plus amples développements sur le thème, voir : *Démocratie participative – Recueil de fiches-outils pour les décideurs locaux*, numéro hors-série du Mouvement communal, décembre 2018, <http://www.uvew.be/publications/online/148.htm>

² À noter que certains conseils consultatifs sont institués et régis par des législations particulières (ex. les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire et de mobilité, ou encore les commissions locales de développement rural).

³ L. 20.9.1998, *M.B.*, 28.10.1998.

⁴ L. 10.4.1995, *M.B.*, 21.4.1995, et A.R. 10.4.1995.

La consultation peut désormais porter - depuis la réforme du 26 avril 2012 - sur les matières qui relèvent de la compétence de décision du collège ou du conseil communal ou qui relèvent de la compétence d'avis du collège ou du conseil communal dans la mesure où cette compétence a un objet d'intérêt communal. Les questions de personnes, ainsi que les questions relatives aux comptes, budgets, taxes et rétributions communales sont exclues du mécanisme de consultation communale. Il en va de même de l'application de l'article 18bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (CDLD, art. L1141-6).

C'est le collège qui est chargé de l'organisation pratique de la consultation (procédure similaire à celle existant en matière électorale - CDLD, art. L1141-5)⁵.

Aucune consultation ne peut être organisée au cours des 16 mois précédant la réunion ordinaire pour le renouvellement des conseils communaux, ni au cours des 40 jours qui précèdent les élections législatives, régionales, de Communauté et du Parlement européen (CDLD, art. L1141-6). D'autres limitations sont encore prévues (une seule consultation par semestre et pas plus de 6 par législature ; une seule consultation sur un même sujet par législature). Elle ne peut avoir lieu que le dimanche.

La participation à la consultation n'est pas obligatoire ; chaque participant dispose d'une voix. Le scrutin est secret.

Il n'est pas procédé de manière systématique au dépouillement. Celui-ci ne sera réalisé que si 10 % des habitants ont participé à la consultation (jusqu'à la réforme du 26 avril 2012, le texte exigeait déjà un pourcentage de participation de la population, mais variable en fonction de la taille de la commune - CDLD, art. L1141-5, par. 6).

On le voit, la procédure est assez lourde, et partant, susceptible de décourager plus d'une initiative. Et pourtant, les exemples de consultation populaire ne sont pas inexistant⁶.

Il importe, selon nous, de relever qu'avant l'instauration de la consultation populaire communale au sein de la nouvelle loi communale, certaines communes avaient déjà recouru "spontanément" à ce mode de consultation.

Depuis l'intervention du législateur, une controverse existe en la matière : l'existence de cette réglementation interdit-elle désormais aux communes de lancer des procédures de consultation en dehors de ce cadre, comme elles le faisaient précédemment ? Bon nombre estiment que le caractère non contraignant de la consultation autorise cette liberté, d'autant qu'elle participe à l'autonomie communale.

3. Le budget participatif

Alors que, jusqu'il y a peu, le budget participatif constituait un mécanisme *non institutionnel* de participation citoyenne (coproduction⁷ – cf. ci-après), son principe est – depuis la réforme du 26 avril 2012 – formellement inscrit dans le droit communal wallon (CDLD, art. L1321-3).

Le conseil communal *peut* (ce n'est donc pas obligatoire), selon les modalités qu'il détermine, décider d'affecter une partie du budget communal, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique.

⁵ C'est un A.G.W. du 8.11.2012 (M.B., 21.11.2012) qui fixe « ... les dispositions particulières relatives à la procédure d'organisation d'une consultation populaire ».

⁶ V. p. ex. G. Meeus, *Lobbies, petite histoire d'une consultation populaire réussie - Réhabilitation de la piscine communale*, sur le site de l'UVCW.

⁷ Le budget participatif constitue l'un des exemples les plus connus de ce procédé. L'expérience de Porto Alegre (Brésil) s'est ainsi propagée jusqu'en Belgique (Mons, Sambreville et Thuin, par exemple). Le principe est que les habitants, eux-mêmes représentés à cette fin, peuvent se prononcer sur l'affectation d'une partie au moins du budget communal, surtout en ce qui concerne des projets qui les touchent de près dans leur vie quotidienne.

4. Le droit d'interpellation

Nous avons abordé celui-ci dans la fiche 1 de la participation citoyenne (évolution des "question times" qui étaient auparavant organisées par de nombreux conseils communaux).

Nous y renvoyons donc expressément nos lecteurs.

5. Les mécanismes non institutionnels de participation citoyenne

Qu'il s'agisse des conseils consultatifs créés en vertu de réglementations particulières (CCATM, CLDR, ...), des conseils consultatifs divers (constitués à l'initiative du conseil communal) ou des consultations populaires (organisées à l'initiative des autorités communales ou des habitants), ..., tous ces modes de participation citoyenne sont institutionnalisés, au sens où ils sont encadrés par le droit et où des procédures, parfois relativement lourdes, doivent être suivies pour les mettre en œuvre.

Il existe cependant d'autres mécanismes de participation citoyenne, peu formalisés, dont l'initiative appartient aux citoyens et aux autorités communales et qui ne sont pas formellement prévus par le droit communal ni aucune législation particulière. Il est certainement impossible d'en faire ici un catalogue complet. Nous pouvons néanmoins en présenter quelques-uns, selon la manière dont les idées sont débattues (consultation, concertation et coproduction)⁸.

A. La consultation

Ces mécanismes de participation citoyenne peuvent d'abord reposer sur le modèle de la consultation. Il en va ainsi des sondages⁹ et enquêtes¹⁰ "spontanés" (à distinguer de la consultation populaire¹¹ et des enquêtes publiques légalement prévues), des panels ou conférences de citoyens¹², des réunions d'information-consultation, ... Les consultations citoyennes dans le cadre de projets de ville (Charleroi 2020, Liège 2010, ...) sont également à signaler.

B. La concertation

D'autres reposent sur le modèle de la concertation. C'est le cas par exemple des réunions de concertation "spontanées" (il en existe aussi qui sont prévues légalement), dont l'objectif est plus ambitieux que les "simples" réunions d'information-consultation¹³. Il en va de même de la concertation avec des organes non institutionnels créés par les habitants d'une commune, associations présentes au niveau local et constituant des groupes d'intérêts (associations de commerçants, comités d'usagers d'un service public, ...) ou encore des comités de quartier.

⁸ Pour une synthèse et des exemples, v. M. Lambert, *La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer*, *Mouv. comm.*, 1/2007, pp. 36-47.

⁹ Le sondage est une photographie de l'opinion à un moment donné. Le sondé choisit une ou plusieurs réponses pré-écrites à une question donnée. Les réponses des sondés sont globalisées et se traduisent en chiffres.

¹⁰ L'enquête conduit à une analyse plus en profondeur des phénomènes étudiés, notamment en permettant aux personnes interrogées de répondre spontanément aux questions posées (contrairement aux sondages dans le cadre desquels les réponses sont pré-écrites).

¹¹ Les questions posées dans le cadre d'une consultation populaire doivent être formulées de manière telle qu'il puisse y être répondu par oui ou par non, sans possibilité de réponse nuancée ou subsidiaire.

¹² Cf. p. ex. l'expérience d'un panel de citoyens mis en place en 2001 en Brabant wallon pour répondre à la question *Aménagement du territoire, mobilité, développement durable, ... Quel Brabant wallon pour demain ?* v. à ce sujet F. André-Dumont, *Panel de citoyens Vade-mecum d'une expérience de participation citoyenne*, *Fondation pour les Générations Futures*, 2002.

¹³ Dans le cadre d'une concertation, contrairement à la consultation qui consiste à recueillir l'avis de la population, les idées des citoyens et le débat qui en découle peuvent transformer plus ou moins le projet initié par les autorités locales, qui conservent néanmoins leur pouvoir de décision.

C. La coproduction

À la différence de la concertation et a fortiori de l'information et de la consultation, la coproduction implique par définition une élaboration collective d'un projet dès son origine, sans que l'un des partenaires ait soumis auparavant aux autres un projet préexistant. Certes, l'initiative peut émaner des pouvoirs publics. Mais le projet lui-même est établi de commun accord.

Le mécanisme lui-même ne doit pas nécessairement être institutionnalisé (même s'il peut s'avérer utile de mettre en place de commun accord un certain formalisme pour la poursuite des travaux). Les décisions finales qui se dégageront de ce mode de participation feront quant à elles vraisemblablement l'objet d'une officialisation.