



LA CITOYENNETÉ ET LA DÉMOCRATIE COMMUNALE

Fondamentalement, une cité démocratique est une cité où le pouvoir est exercé – partagé – par tou.te.s. Et en régime démocratique, le pouvoir tire son entière légitimité de l'ensemble des citoyen.ne.s et c'est le peuple qui est souverain. L'égalité et la solidarité sont les valeurs fondatrices d'une citoyenneté émancipatrice. En tant que citoyen.ne, chacun.e est libre de participer à la vie politique de la cité, de contribuer directement ou indirectement – c'est le cas dans notre démocratie représentative – à l'élaboration des lois régissant la vie collective. Le niveau communal est celui où ces solidarités et engagements citoyens peuvent s'exprimer de la manière la plus directe.

A ce niveau de pouvoir, les configurations politiques sont souvent le reflet de particularités et intérêts locaux, ne répondant pas forcément aux logiques de parti¹. Citoyen.ne.s ont donc avec leurs élu.e.s des relations plus proches et directes qu'à d'autres niveaux, tout en pouvant « prendre soin » de la commune de manière collective et plus directe, comme un « bien commun ».

Les biens communs désignent, non pas comme on pourrait le croire, des biens appartenant à tout le monde, ou, a contrario, des biens n'appartenant à personne mais bien l'usage commun qui en est fait. Cet usage est partagé par toutes et tous de manière équitable, ce qui implique une gestion démocratique et participative de ces ressources². L'accès et la participation sont donc les enjeux centraux des biens communs, tout comme ils sont ceux d'une commune qui soit accueillante, hospitalière, accessible à

toutes et tous. Comme le souligne le philosophe François Jullien, « le commun est ce à quoi on a part et à quoi on prend part, qui est en partage et à quoi on participe. C'est pourquoi c'est un concept originellement politique : ce qui se partage est ce que nous fait appartenir à la même cité. »³

C'est dans ce sens que le niveau communal est sans doute celui qui, pour les citoyens et citoyennes, est le plus « sensible », c'est à dire le plus proche de leur quotidien et de leur potentiel d'action. Tout en étant à la portée des citoyen.ne.s, il est également dépendant des autres niveaux de pouvoir pour une série de compétences. Il importe donc que les citoyen.ne.s soient conscients de cette dépendance afin de comprendre les différents enjeux communaux, qu'ils soient financiers et budgétaires, liés à l'aménagement du territoire ou aux questions énergétiques, relatifs à l'économie ou à l'emploi, à l'enseignement ou à la culture. Parallèlement à la compréhension de ces interactions, la démocratie « représentative » (celle qui tire sa légitimité de l'élection, et qui permet aux citoyen.ne.s d'élire leurs représentant.e.s) doit se doubler de la démocratie « participative » : celle qui permet à chacun.e d'exercer pleinement sa citoyenneté entre deux élections, en participant activement au débat politique et aux prises de décisions et en menant un travail de contrôle des élus. La commune, de par le rapport de proximité qu'elle entretient avec le quotidien de sa population est par excellence le lieu le plus propice à l'exercice de cette citoyenneté politique et participative.

ÉTAT DES LIEUX

La citoyenneté politique, au travers de l'exercice du droit de vote, ne s'exerce dans les faits que tous les 6 ans (durée d'une législature communale). Or, il est particulièrement important, à ce niveau de pouvoir, que les citoyen.ne.s puissent participer à tout moment et donc avoir accès à l'information, comprendre, être entendus et pris en compte. Ainsi, il importe que les citoyen.ne.s puissent se constituer en groupes « de veille », leur permettant de s'assurer l'accès aux informations nécessaires pour le suivi des différentes politiques communales et d'en effectuer un « contrôle » régulier.

La participation est cette ligne médiane entre, d'une part, des processus de participation inspiré de la démocratie directe, qui se contentent parfois d'une simple somme des intérêts individuels et, d'autre part, la démocratie représentative, dont les mandataires, s'ils ne sont pas contrôlés, peuvent avoir tendance à s'éloigner des préoccupations et des attentes concrètes des citoyen.ne.s.

Ancrée dans le tissu associatif et soutenue par l'éducation permanente, la participation citoyenne permet d'éviter ces deux écueils et, en s'inspirant des communs, de construire collecti-

vement une gestion permettant de faire primer l'intérêt général sur l'intérêt particulier. D'une part, en établissant le lien entre le collectif et l'individuel, elle peut réconcilier la recherche de l'intérêt général avec le respect des diversités sociales, économiques et culturelles, faire prendre conscience aux gens de leurs différences dans la construction d'une cité commune, et favoriser ainsi le « vivre-ensemble » par la prise en compte de ces différences et de leur nécessaire conciliation. D'autre part, en développant la mise en débat et l'interpellation politique, la participation citoyenne joue un rôle de vigilance et de contrôle vis-à-vis des élu.e.s, empêchant de passer à côté des problèmes que rencontre la population, et proposant des solutions qui tiennent compte de ses réalités de vie. Promouvoir la participation, c'est créer des lieux de convivialité, de rencontre et de débat entre les gens et, de la sorte, promouvoir une citoyenneté active au niveau local.

C'est aussi reconnaître la capacité d'expertise du terrain : les citoyen.ne.s et leurs associations sont bien placés pour faire émerger les difficultés sociales ou culturelles rencontrées

dans les quartiers, et pour proposer des réponses politiques. Par ailleurs, il semble important que cet « entre-deux », ce niveau « méso » de l'organisation politique que sont les collectifs et associations citoyennes puisse se développer afin de se constituer en réelle alternative au traditionnel « binôme » public-privé. Le niveau communal est certainement celui où cette possibilité est la plus facile à exploiter et développer pour les citoyen.ne.s. L'habitude dichotomie public-privé/état-marché, ainsi que la tendance à la privatisation d'espaces, de biens et de services publics, peuvent et devraient être dépassées par la mise en œuvre d'autres solutions, basées sur la gestion de ces espaces et services en tant que bien commun. Les communes ont un rôle crucial pour promouvoir cette gestion commune citoyenne, à travers par exemple les partenariats

public-commun, que ce soit en soutenant les projets de mise en commun des citoyen.ne.s ou en mettant en commun des services publics (gestion démocratique de ceux-ci). Une première étape dans ce sens peut être le soutien à des projets de remunicipalisation (c'est-à-dire bien souvent de « dé-privatisation ») de services publics essentiels (gestion des déchets, soins de santé, distribution et fourniture de gaz, d'électricité et d'eau, services postaux, etc.). Dans un contexte d'explosion des inégalités et d'effondrement écologique, un récent rapport montre que de nombreux cas de remunicipalisations s'accompagnent non seulement d'une redynamisation de l'économie locale, mais également d'une transformation des services publics concernés, dans le sens d'une plus grande prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux ⁴.

LE POUVOIR COMMUNAL

La commune est le lieu institutionnel le mieux placé pour concrétiser une démocratie active et continue. La Loi communale prévoit un certain nombre de dispositifs susceptibles de rencontrer cet objectif. Les marges de manœuvre pour les mettre en application sont cependant très grandes et l'autonomie communale permet d'en faire la meilleure ou la pire des choses.

Les attitudes des pouvoirs communaux quant à la participation des habitants peuvent être classées en trois modèles, qui se rencontrent sous des formes et dans des proportions diverses en Wallonie et à Bruxelles :

- Une attitude négative faite de méfiance quant à la capacité de la population à saisir les enjeux qui la concernent. Elle se fonde sur la peur des débats et des conflits. La volonté est de garder tout le pouvoir de décision dans le lieu clos et strict des organes élus.
- Une attitude minimaliste consistant en une volonté de communication formelle et limitée. Il s'agit de strictement se limiter à expliquer, motiver et justifier des décisions prises auprès des citoyens.
- Une attitude positive considérant la démocratie participative comme une fin en soi, partie intégrante de la démocratie, et complément indispensable à la démocratie représentative.

En fonction de cette acceptation ou non de la participation citoyenne, le degré d'association des habitant.e.s à la décision est différent. À un pôle, il y a la simple information, à l'autre la codécision. Entre les deux, la consultation. Les citoyen.ne.s peuvent également prendre leur place dans leur commune en effectuant un travail de veille et de contrôle de l'activité de leurs élu.e.s et des autorités communales.

1. L'information

Le droit d'accès à l'information constitue la base élémentaire de toute possibilité pour l'habitant de devenir citoyen.ne actif.ve dans sa commune. Il s'agit d'ailleurs d'un droit établi par la Constitution belge (article 32) et le Code de la démocratie locale. Pourtant, dans de nombreuses communes, les citoyens peinent à obtenir une information claire et complète quant aux politiques communales, que ce soit en matière de budgets et de comptes ou concernant les différents marchés publics et les « grands chantiers » d'aménagement du territoire ou d'affectation des sols.

1.1 L'accueil du public

L'accueil du public joue un rôle prépondérant dans la perception de sa commune par le.la citoyen.ne. On insistera sur la nécessité d'un service aimable et efficace, sur le recours à des moyens de télécommunications modernes et accessibles à tou.te.s, sur l'atten-

tion particulière portée aux citoyen.ne.s moins favorisé.e.s ou porteur.se.s de handicap.

1.2. La publicité des séances et des décisions du Conseil communal

La loi a rendu obligatoire de publier la date, le jour, l'heure et l'ordre du jour des séances du Conseil communal, et ce par voie d'affichage à la maison communale. Les séances du Conseil sont donc publiques. Dans les faits cependant, peu de personnes se déplacent pour y assister. Les causes de ce désintérêt sont multiples : formalisme des débats, encombrement par des délibérations administratives, discussions tronquées, majorité peu attentive aux avis de l'opposition, insuffisance de publicité, etc.

La Loi communale prévoit que tout.e habitant.e a le droit de consulter les décisions du Conseil communal. La commune est libre d'imaginer toute forme de publicité. De même, la Loi prévoit la publication des règlements et ordonnances du Collège des Bourgmestre et Échevins par voie d'affichage.

1.3. Le bulletin d'information communal et autres outils de communication

La majorité des communes publient 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.

D'autres outils sont parfois mobilisés, comme un site internet, la distribution de feuillets d'information communale, la participation au créneau « information » de la télévision locale, la parution d'informations dans les journaux toutes-boîtes et dans la presse régionale.

2. La consultation directe

2.1. Le droit de vote

Dans la logique de la démocratie représentative, l'élection constitue un acte politique fondamental. Le premier engagement (obligatoire) du.de la citoyen.ne dans la commune passe par le geste d'élire ses représentant.e.s : l'exercice de ce droit politique fondamental permet d'exprimer son choix pour des candidates et candidats, mais aussi pour des idées et un programme, comme de confirmer sa confiance en une équipe, ou au contraire de la sanctionner.

2.2. La consultation populaire

Organisée par les autorités communales, la consultation populaire vise à obtenir l'avis de la population sur un sujet bien précis. Les communes ont le droit de l'organiser pour toute question d'intérêt communal et général. Ce droit devient une obligation si un nombre suffisant d'habitants en fait la demande :

- 10% dans les communes de plus de 30.000 habitants ;
- 3.000 personnes dans celles de 15.000 à 30.000 habitants ;
- 20% dans celles de moins de 15.000 habitants.

La consultation vise à poser une ou plusieurs questions auxquelles on demande une réponse par oui ou par non. La formulation de la question est primordiale. La participation à la consultation est facultative et le dépouillement n'est autorisé que si au moins 40% des électeur.rice.s y ont participé. Le Collège des Bourgmestre et Échevins n'est pas tenu de prendre en compte les résultats.

2.3. Les enquêtes publiques

Les grands projets urbanistiques, les implantations d'entreprises, etc. font l'objet d'une enquête publique. Les riverains qui s'estiment lésés par ces constructions peuvent faire valoir leur point de vue et, éventuellement obtenir, quelques aménagements. Cependant, dans les faits, on observe que la consultation citoyenne a souvent lieu lorsqu'il est trop tard ou sans donner les informations permettant de prendre une décision ou donner un avis construit et dans les délais, y compris lorsque des mécanismes de participation, comme dans les contrats de quartiers bruxellois, sont prévus.

2.4. Le droit d'interpellation

Quelques communes ont institué un droit d'interpellation du Conseil communal, qui permet aux habitant.e.s. de poser des questions, présenter un problème, développer une argumentation juste avant ou après la tenue du Conseil communal. Le fonctionnement de ce droit dépend cependant du règlement intérieur de chaque Conseil.

3. Les organes consultatifs

3.1. Les commissions consultatives

Le pouvoir communal peut créer des commissions consultatives, sur les matières où elle le juge nécessaire. Par exemple, le troisième âge, l'enseignement, la famille, etc. La mission de ces commissions est de rendre des avis. Elles n'ont pas pouvoir de décision, mais leur analyse peut peser dans les décisions communales. C'est le pouvoir communal qui détermine leur composition. Dans la plupart des cas, ces commissions associent des mandataires communaux, des experts, des représentants d'associations de la commune, de « simples » citoyen.ne.s.

Les CCATM, Commissions consultatives d'Aménagement du Territoire et de Mobilité, constituent un cas particulier, abordé dans la fiche relative à l'aménagement du territoire communal.

3.2. Les Conseils communaux consultatifs

Certaines communes organisent des Conseils communaux des enfants ou des jeunes. Ceux-ci ont pour objectifs d'éveiller la conscience politique et la préoccupation du bien collectif, mais aussi de donner la parole à de futurs citoyens. Les avis de ces Conseils, non contraignants, peuvent être transmis au Conseil communal officiel.

Les Conseils consultatifs communaux des aînés (CCCA) visent à intégrer les besoins et préoccupations des aînés dans les politiques communales et à renforcer leur participation dans la vie sociale. Chaque commune aurait intérêt à créer un tel organe, en veillant à permettre sa réelle et efficace implication dans les politiques communales et à lui accorder un soutien administratif et financier.

4. La codécision

Le référendum est une forme de codécision qui implique directement chaque citoyen.ne. Il consiste à soumettre à l'approbation

des électeur.rice.s une mesure proposée par le pouvoir exécutif. Le résultat du référendum a un caractère contraignant. Notre droit ne reconnaît l'institution du référendum à aucun niveau de pouvoir.

Les expériences de budget participatif mises en place dans plusieurs communes wallonnes et bruxelloise constituent également des formes de codécision impliquant les habitant.e.s. Nous y revenons ci-après.

Enfin, les expériences de gestion démocratique des services publics s'inscrivent également dans cette codécision. En Catalogne, la ville de Terrassa a remunicipalisé son service de l'eau en 2016, et la plate-forme citoyenne qui a soutenu le projet continue de s'impliquer dans le nouveau service public, souhaitant que cela soit le premier pas vers une gestion de l'eau en tant que bien commun.

5. La veille citoyenne

Pour effectuer un travail de veille citoyenne, on l'a évoqué, la première condition est d'avoir accès à l'information. Différentes initiatives citoyennes, telles que celles portées par l'association ACIDE⁵, ont été mise en place pour aider les citoyen.ne.s à obtenir ces informations, en particulier en matière de budgets et de comptes communaux. Ce travail de veille peut également porter sur les questions d'éthique et de déontologie (respect des réglementations par rapport aux nombres de mandats, aux revenus déclarés, etc.), comme le revendique par exemple l'association « Transparencia ».

La veille citoyenne peut également passer par l'exercice du droit d'interpellation, peu utilisé dans les faits, et qui pourrait être rendu plus effectif par un travail auprès des associations (pour qu'elles épaulent les citoyen.ne.s) et des élu.e.s (afin qu'ils veillent à traiter de manière sérieuse le problème soumis).

6. Le budget communal

Les questions budgétaires sont cruciales dans la gestion d'une commune. Pour cela, il importe d'avoir une complète transparence des comptes et budgets, mais également une connaissance des différents postes budgétaires, des échéances et du calendrier des décisions prises par la commune. Une analyse budgétaire doit également être couplée à une connaissance des différents enjeux communaux, des politiques menées, et des besoins du plus grand nombre. Une analyse genrée des budgets permet notamment une prise en compte des besoins spécifiques des femmes et des hommes, une gestion participative des budgets permettant une réappropriation de tout ou partie des fonds disponibles par les citoyens et citoyennes.

Des expériences de budget participatif ont déjà été menées dans plusieurs communes wallonnes et bruxelloises. Il conviendrait de les évaluer, et, sur cette base, de les améliorer, les poursuivre et les étendre à d'autres communes. Les questions suivantes devraient être posées à l'occasion de cette évaluation :

- Cette faculté donnée à la population de peser sur des choix budgétaires de la commune a-t-elle permis aux citoyen.ne.s de s'approprier davantage leur quotidien ?
- L'expérience a-t-elle conduit à des choix judicieux, qui ont augmenté le bien-être général de la population ?
- S'est-elle accompagnée de débats et d'une action d'éducation permanente qui ont développé la « conscience citoyenne » en éveillant l'esprit critique et en encourageant la solidarité ?
- L'initiative a-t-elle veillé à associer les différentes catégories sociales présentes dans la commune, en particulier les personnes issues du monde populaire et les populations en difficulté (appauvries, sans-papier, etc.) ?

DES PISTES POUR DES REVENDICATIONS

Outre les diverses propositions d'améliorations de la démocratie communale qui figurent dans le point précédent, le MOC suggère en plusieurs pistes à explorer dans les communes.

1. Renforcer l'accès et l'information relative à la vie communale

- Renforcer l'accès et l'information des citoyen.ne.s par rapport aux services communaux et aux séances et débats du Conseil communal ;
- Favoriser une meilleure accessibilité de tou.te.s ainsi que l'amélioration de la communication et de l'organisation des activités du Conseil ;
- Et cela notamment en éditant un bulletin communal de qualité apportant une information objective et plurielle, dans laquelle toutes les tendances démocratiques présentes peuvent s'exprimer, et qui donne aussi la parole aux citoyen.ne.s et aux associations, avec un comité de rédaction pluraliste.
- Pour favoriser l'accessibilité aux services communaux, on citera notamment :
 - une décentralisation des services vers des lieux de proximité ;
 - un accès aux bâtiments adapté aux personnes à mobilité réduite ;
 - des horaires d'ouverture des services adaptés aux travailleurs et travailleuses.
- Enfin, afin de rendre les séances du Conseil communal davantage des lieux d'exercice de la citoyenneté, il serait utile :
 - d'annoncer clairement les Conseils et leur ordre du jour ;
 - de décentraliser les séances en fonction des sujets abordés ;
 - de mener des débats thématiques et réels sur les matières importantes et qui engagent l'avenir ;
 - de revaloriser le rôle de l'opposition ;
 - d'organiser une prise de parole citoyenne lors du Conseil.

2. Renforcer la participation

Les commissions consultatives peuvent combler, au moins partiellement, les déficits de débat, de transparence, de participation et ainsi contribuer à la restauration d'une démocratie participative réelle. L'expérience de terrain nous amène aux propositions suivantes :

- L'institution de commissions consultatives plus nombreuses.
- L'information par le pouvoir communal, dans la transparence, de son intention politique et de ses projets concrets. De plus, pour être complète, l'information doit pouvoir être contradictoire et indépendante.
- L'établissement des matières et projets sur lesquels la consultation par le pouvoir communal est facultative ou

obligatoire. Dans le même esprit, la commission doit avoir la liberté de questionner le pouvoir communal et de déposer des propositions.

- Des moyens et facilités favorisant un bon fonctionnement.
- La présence des représentant.e.s du pouvoir dument mandatés, et des citoyen.ne.s porte-paroles des associations constituées ; un pluralisme à travers la représentation équilibrée des diversités et tendances sociopolitiques vécues sur le terrain local.

3. Soutenir le travail des associations

Les communes devraient faciliter le travail des associations, notamment en proposant aux autorités communales de conclure un « Pacte associatif » par lequel elles s'engagent à reconnaître et soutenir ce travail. Il s'agit en quelque sorte de la déclinaison au niveau local des principes de la Charte associative (liberté d'association, égalité de traitement et non-discrimination, complémentarité entre l'action associative et l'action publique, etc.). Quelques rares initiatives prises en ce sens dans certaines communes wallonnes (Charleroi, Sambreville, etc.) méritent d'être largement étendues.

4. Informer les étranger.ère.s non européen.ne.s de leur droit de vote

Enfin, en ce qui concerne le droit de vote des étranger.ère.s non européen.ne.s, qui peuvent désormais exercer leur droit de vote, il convient que les communes informent correctement les citoyen.ne.s et mettent en œuvre une réelle campagne de sensibilisation et d'accompagnement de ces électeur.rice.s afin qu'ils.elles se sentent pleinement concerné.e.s et soient suffisamment outillé.e.s dans l'exercice de leurs droits.

Notes

1. Dandoy Régis, Dodeigne Jérémy, Matagne Geoffroy, Reuchamps Min (eds.), *Les élections communales de 2012 en Wallonie*, Vanden Broele Publishers, Gent, 2013, 195 p.
2. Ambrosi Alain, *Le bien commun est sur toutes les lèvres*, http://wiki.remixthecommons.org/index.php/Le_bien_commun_est_sur_toutes_les_lèvres, consulté le 17 janvier 2018.
3. Idem.
4. Par exemple, la gestion des déchets va désormais être organisée dans une logique de « zéro déchet », les fournisseurs d'énergie vont s'inscrire dans une logique d'accès universel à des tarifs abordables, etc. Voir *Reclaiming Public Services. How cities and citizens are turning back privatisation*, édité par Kishimoto Satoko et Petitjean Olivier, Amsterdam et Paris, juin 2017.
5. « Audit citoyen de la dette », www.auditcitoyen.be