



Consultation populaire communale

Avis du Conseil d'administration du 14 mai 2019

Résumé :

Deux propositions de décret ont été récemment déposées, visant à améliorer la consultation populaire communale.

Il s'agit de :

- la proposition de décret visant à modifier le Titre IV du Livre premier du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'améliorer et de renforcer la consultation populaire communale (PW 1312, 19.3.2019), déposée par MM. Hazée et Daele ;
- la proposition de décret modifiant les articles L1141-2, L1141-3, L1141-4 et L1141-9 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de faciliter et de protéger la consultation populaire d'initiative citoyenne, déposée par Mmes Tillieux, Kapompole, Istaz-Slangen et MM. Courard et Collignon (PW 1350, 2.4.2019).

Lors de sa réunion du 25 avril 2019¹, la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives a souhaité solliciter l'avis de l'UVCW à l'égard de ces deux propositions (outre une demande d'avis au Conseil d'Etat).

Par courrier du 29 avril 2019, le Président de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives a adressé à l'UVCW cette demande d'avis.

Ces deux propositions ont pour objectif de faciliter, d'encourager le recours à la consultation populaire, surtout d'initiative citoyenne et d'éviter que celle-ci ne soit, pour finir, dépouillée de ce mouvement.

Les moyens proposés par ces deux textes diffèrent toutefois sensiblement.

Une analyse plus détaillée de ces propositions suit, qui amène à penser que la réflexion sur la question pourrait utilement être menée plus loin.

En effet, aussi louables que soient les intentions des auteurs des propositions soumises à l'avis de notre association, plutôt que de tenter d'améliorer ponctuellement l'un ou l'autre point d'une procédure consultative, ne serait-il pas enfin temps de donner aux pouvoirs locaux, pouvoirs les plus proches du citoyen, de véritables moyens pour leur permettre d'actionner une véritable démocratie participative inclusive ?

¹ Cf. Crac n°117, 25.4.2019, p. 35.

Décision

Lors de sa réunion du 14 mai 2019, le Conseil d'administration de l'UVCW a décidé :

- de marquer son intérêt pour les propositions visant à renforcer la consultation populaire d'initiative citoyenne ;
- de rappeler avec force que la nécessité du respect du principe de l'autonomie locale, lequel s'accommode mal de l'imposition de la formulation de questions, ou de l'organisation d'une consultation populaire ;
- de demander, avec autant de force, d'obtenir les moyens et les outils pour lancer des projets participatifs porteurs et fédérateurs, plutôt que de favoriser une logique duale, binaire de « pour » et de « contre » ;
- de proposer l'expertise de l'UVCW pour participer à un groupe de travail qui pourrait être mis en place pour pousser cette réflexion, et aboutir ainsi sereinement à une amélioration efficiente de la procédure de la consultation populaire d'initiative citoyenne notamment.

Développements

Remarque introductive et considérations générales

Il paraît important de rappeler que le conseil communal est certainement un des lieux où le citoyen bénéficie déjà de nombreux outils d'interaction avec le politique, outre l'échéance électorale : publicité des séances, proximité et accessibilité des élus tant de la majorité que de l'opposition, droit d'interpellation, participation à des conseils consultatifs, etc.

Par ailleurs, plutôt que d'ajouter des contraintes à un mécanisme de consultation participant à une logique duale « pour » ou « contre », l'Union plaide pour le développement d'un véritable état d'esprit, orienté « démocratie participative », c'est-à-dire une démocratie participative active et inclusive, génératrice de lien social au sein de la population et des forces vives locales, et entre la population et ses représentants au sein de l'institution communale, au travers de projets positifs, fédérateurs, s'appuyant sur l'expertise et les initiatives constructives des habitants et des forces vives locales, construits en toute autonomie, avec les moyens nécessaires pour les mener à bien.

En effet : « *Mettre en place un dispositif participatif nécessite donc un réel engagement de la part des autorités locales, tant pour dégager les moyens en lien avec les ambitions affichées que pour en assurer le suivi et prendre en compte les résultats.*

(...). Les processus participatifs nécessitent souvent des moyens humains – et parfois financiers – complémentaires (...). »².

Analyse

Se basant sur le bilan du fonctionnement de la consultation populaire et son usage relativement limité, surtout quand il s'agit d'initiative citoyenne, les deux propositions avancent des solutions qu'elles estiment à même d'améliorer et de renforcer la consultation populaire communale, principalement d'initiative citoyenne.

L'objectif poursuivi paraît totalement louable.

La proposition déposée par MM. Hazée et Daele (doc. 1312) emporte modification assez substantielle de la procédure actuellement prévue par le CDLD, s'agissant notamment de passer par une phase préalable de recevabilité et de fixation du libellé de la /des questions à soumettre à consultation populaire, via un comité d'accompagnement local, voire une commission régionale des consultations populaires.

² Cf. *Mouv. comm. hors série décembre 2018, Démocratie participative, Recueil de fiches-outils pour les décideurs locaux*, pp. 10 et 11.

Elle prévoit également expressément qu'une consultation populaire ne pourrait pas être initiée par une commune concurrentement à celle qu'elle aurait accepté d'organiser à l'initiative des habitants (suivant la procédure nouvelle qu'elle développe).

Force est de constater que la proposition alourdit sensiblement la procédure de consultation populaire, et en arrive à exporter un débat démocratique local vers des cieux régionaux plus technocratiques. Cet alourdissement de la procédure pourrait risquer, vu l'écoulement du temps, de rendre la consultation populaire obsolète.

Elle nous paraît en outre parfois peu claire dans son libellé, en manière telle que l'on peut craindre ne pas toujours percevoir la volonté réelle de ses auteurs.

Ainsi, par exemple :

- L'article L1143-4, paragraphe 3, inséré par l'article 16 de la proposition de décret, fait mention de *l'avis* du comité d'accompagnement local alors que l'article L1143-6, inséré par l'article 18, fait référence à la *décision* dudit comité. Par ailleurs, l'article L1143-9, paragraphe 5, inséré par l'article 21 de la proposition, vise à nouveau *l'avis* du comité local d'accompagnement.
- La même remarque peut être formulée à l'égard des articles L1143-5, inséré par l'article 17, L1143-6, inséré par l'article 18, et L1143-9, paragraphe 5, inséré par l'article 21 de la proposition.
- L1143-6, inséré par l'article 18 fait mention d'une prise d'acte par le conseil communal alors que l'article L1143-7, inséré par l'article 19, fait référence à la délibération du conseil communal sur la formulation. Faut-il dès lors considérer qu'il s'agit d'un avis ou d'une décision contraignante lorsqu'un consensus a été trouvé au sein du comité ?

De manière plus précise, sur certains éléments – non exhaustifs - de cette proposition :

Sur l'abaissement des seuils de signatures à obtenir pour soumettre une consultation d'origine citoyenne au conseil communal

Le CDLD, dans son libellé actuel, prévoit que l'initiative émanant des habitants de la commune doit être soutenue par au moins :

- 20 % des habitants dans les communes de moins de 15 000 habitants;
- 3 000 habitants dans les communes d'au moins 15 000 habitants et de moins de 30 000 habitants;
- 10 % des habitants dans les communes d'au moins 30 000 habitants (CDLD, art. L1141-1).

La proposition prévoit un soutien généralisé d'au moins 10 % des habitants âgés de 16 ans accomplis.

L'uniformisation à un seuil unique exprimé en pourcentage nous semble un facteur notamment de simplification de la disposition.

Ne pourrait-on pas, par ailleurs, s'interroger sur l'exigence d'être habitant de la commune pour participer, par son vote, à une consultation populaire (cf. CDLD, art. L1141-1) ?

Si cette solution instaure en effet un critère de rattachement objectif à la commune, par ailleurs aisément contrôlable, combien de forces vives de la commune, éléments « dynamiseurs » de celle-ci (participant à des associations de quartier, entreprises proactives, ...) ne sont-ils pas ainsi exclus de la participation à ce mécanisme ? Ne conviendrait-il pas, le cas échéant, de réfléchir à comment admettre ces personnes, si c'est le souhait de la commune concernée, en s'assurant de fixer des critères objectifs d'appréciation de l'intérêt à participer ?

Sur la fixation d'un seuil préalable de 1 % de « souteneurs » pour le libellé des questions, avec intervention du comité d'accompagnement local, et le cas échéant, de la « commission régionale des consultations populaires »

Relevons tout d'abord que ce seuil de 1 % - purement symbolique – n'a aucune commune mesure avec le seuil des 10 % exigés pour soutenir une initiative communale.

Il nous semble en outre susceptible de permettre à tout le moins le lancement, l'initiation d'une procédure de consultation populaire, au départ de considérations qui ne seraient pas forcément représentatives de l'intérêt communal (ainsi, dans une commune wallonne moyenne de 12 000 habitants, il suffirait des signatures de 120 des membres d'un club sportif actif, par exemple, pour lancer la procédure de recevabilité des questions).

On comprend par ailleurs le souhait que l'initiative citoyenne ne soit pas dépouillée de sa demande par une reformulation de la question.

Toutefois, l'intervention d'un comité d'accompagnement local (composé paritairement d'une part des groupes politiques présents au conseil – sans, semble-t-il, prendre en considération les équilibres politiques existant au sein du conseil et, d'autre part, des initiateurs du projet), voire une commission régionale (hors intérêt communal, composée notamment d'experts : magistrats du Conseil d'Etat) ne nous paraît pas opportune : outre le fait qu'elle alourdit sensiblement la procédure actuelle, cette intervention nous semble susceptible de déplacer le débat hors le giron communal, sur un plan plus technocratique (à tout le moins pour ce qui est de la commission régionale des consultations populaires).

Se pose en outre, comme évoqué plus haut, la problématique de la portée de l'intervention de ce comité ou de cette commission régionale (instance d'avis ? décisionnelle ?).

Sur ce point, il nous semble d'ailleurs que le mécanisme le plus respectueux de l'autonomie locale consiste à ne rien imposer, surtout au stade du libellé de la question, tel qu'envisagé par la proposition, à un moment où l'ampleur exacte de la procédure initiée ne peut pas encore être connue.

Sur l'automatisme de la consultation populaire en cas d'atteinte des 10 % de souteneurs à l'initiative citoyenne

Pour les mêmes motifs que ceux évoqués ci-avant, c'est au conseil communal³, qu'il revient selon nous, de se prononcer sur le sort à réserver quant à l'organisation de la consultation populaire, contrairement à ce que prévoit l'article 21 de la proposition, et ce même s'il devait y avoir consensus sur le libellé de la ou des questions.

Pourrait en effet se poser la question du maintien de la pertinence de la démarche (les questions sont-elles encore d'actualité ? quelles sont les questions finalement validées ? Qu'en est-il des initiateurs de départ ? ...).

Sur l'incitant financier

A ce sujet, l'on pourrait effectivement s'interroger sur le motif pour lequel cet incitant – lequel est déjà prévu aux termes de l'article L1141-13 CDLD « *Dans les limites du budget disponible, un incitant financier pourra être octroyé aux communes qui organisent une consultation populaire à la demande de leurs habitants. Le Gouvernement détermine le montant et les conditions d'octroi de cet incitant* » - n'a jamais été mis en œuvre par le Gouvernement ; son effectivité aurait peut-être été de nature à déjà renforcer cet outil démocratique.

Pour le surplus, l'on ne voit pas sur quelle base objective l'octroi automatique d'un tel incitant devrait être limité aux seules communes de moins de 15 000 habitants.

³ Cf. actuellement : voir question orale de Mme Tillieux à Mme la Ministre De Bue, et la réponse de celle-ci, relative à la consultation populaire communale, Cric n°44 de la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, 4.12.2018, pp. 42 et 43 https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=doc-recherche-det&type=30&id_doc=89882

La proposition déposée par Mmes Tillieux, Kapompole, Istaz-Slangen et MM. Courard et Collignon (1350) vise à interdire à une commune d'initier une consultation populaire sur le même sujet que celui proposé par initiative citoyenne, dès qu'une telle demande aura été déposée (par papier ou par voie électronique).

Elle prévoit que l'interface permettant la collecte des signatures en ligne, en vue de demander l'organisation d'une consultation populaire, soit mise à disposition des communes par le Gouvernement, ce qui nous semble de nature à assurer une parfaite égalité de traitement entre toutes les initiatives citoyennes communales.

S'inspirant des commentaires réalisés dans le numéro hors série de notre revue « *Mouvement communal* » consacré à la participation citoyenne⁴, elle tend à rendre impartiale la procédure d'information menée dans cette procédure.

Elle n'implique pas d'autres changements majeurs dans la procédure actuelle, sans alourdissement administratif, tout en protégeant l'initiative citoyenne.

Elle n'apporte toutefois pas de précisions quant à la procédure d'« agrégation » par les citoyens initiateurs des questions modifiées.

De même, elle ne dit rien du sort à réserver à semblable initiative en cas de désaccord persistant sur le libellé des questions.

Conclusion – décision du Conseil d'administration

Les propositions analysées présentent le grand intérêt de vouloir protéger et renforcer la procédure de consultation populaire d'initiative citoyenne.

Des zones d'incertitude, de difficulté de compréhension ou d'application, semblent toutefois persister, en manière telle que le Conseil d'administration décide :

- de marquer son intérêt pour les propositions visant à renforcer la consultation populaire d'initiative citoyenne ;
- de rappeler avec force la nécessité du respect du principe de l'autonomie locale, lequel s'accommode mal de l'imposition de la formulation de questions, ou de l'organisation d'une consultation populaire ;
- de demander, avec autant de force, d'obtenir les moyens et les outils pour lancer des projets participatifs porteurs et fédérateurs, plutôt que de rester dans une logique duale, binaire de « pour » et de « contre » ;
- de proposer l'expertise de l'UVCW pour participer à un groupe de travail qui pourrait être mis en place pour pousser cette réflexion, et aboutir ainsi sereinement à une amélioration efficiente de la procédure de la consultation populaire d'initiative citoyenne notamment.

SBO-GDR/14.5.2019/cvd

⁴ La consultation populaire communale, Mouv. Comm., décembre 2018, pp. 34 et ss.