



## La participation citoyenne au niveau local: différents moyens et des idées pour se lancer

La participation des citoyens non investis d'un mandat électif à la vie publique locale permet à ceux-là même qui sont directement concernés par les décisions des autorités communales de s'exprimer sur les thématiques qui leur tiennent à cœur ou, à tout le moins, d'être bien informés de ces décisions et des processus qui y ont conduit.

*La commune est l'autorité publique de proximité par excellence et le premier lieu d'émergence des diverses démarches participatives. En témoigne notamment le nombre de mandataires - bourgmestres ou échevins - qui se voient chargés, parmi leurs attributions, des questions de participation citoyenne.*

*Divers mécanismes de participation existent déjà. Il y va tantôt de procédés plutôt passifs (information des citoyens), tantôt plus actifs (consultation, concertation, coproduction).*

*Certains de ces mécanismes sont institutionnalisés, au sens où ils sont prévus et encadrés par le droit et souvent mis en œuvre au travers*

*de procédures plus ou moins lourdes ou contraignantes. Certains d'entre eux sont par ailleurs obligatoires. D'autres, en revanche, ne sont pas institutionnalisés: ils sont mis en œuvre de manière spontanée, selon des méthodes diverses, et constituent des "bonnes pratiques".*

*La présente contribution a pour objectif de présenter ces modes de participation, en mettant l'accent sur les modes non institutionnalisés, et de les illustrer d'exemples et de bonnes pratiques tirées des expériences qui ont déjà été réalisées.*

Cependant, au moins en ce qui concerne les modes de participation non institutionnalisés, il n'est pas possible



**Mathieu Lambert**  
Conseiller  
Union des Villes  
et Communes de Wallonie

d'être exhaustif et d'en faire ici un catalogue complet. Ceux-ci ne sont en effet pas mis en œuvre de la même manière partout et ils sont nécessairement évolutifs. En effet, "nous sommes [...] confrontés [...] à une absence de consolidation des expériences de participation et de concertation, laquelle se traduit par une variabilité et une instabilité fortes des procédures; [...] c'est donc aujourd'hui aux acteurs de terrain de définir les bonnes pratiques, en l'absence de cadre légal précis"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> L. Blondiaux, *L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes*, in *Gestion de proximité et démocratie participative - Une perspective comparative*, La Découverte (coll. "Recherches"), Paris, 2005, pp. 127-128.

La participation des citoyens peut être définie dans un sens large comme "leur contribution à la construction de réponses aux besoins de la collectivité et/ou des différents groupes qui la composent"<sup>2</sup>. Aussi, des procédés de participation des citoyens sont mis en place 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<sup>3</sup>.

Ces démarches reposent sur l'idée qu'une gestion rapprochée des habitants serait plus efficace car mieux adaptée aux spécificités de ceux-ci. Elles "s'accompagnent du principe de transversalité [...], selon lequel une gestion articulée, globale, élaborée et conduite à l'échelle d'un territoire déterminé, devrait prendre le pas sur les modes d'intervention verticaux et parcellisés portés jusqu'alors par les administrations publiques"<sup>4</sup>.

La participation est également vue comme un outil de renforcement de la démocratie, complément du système de démocratie représentative que nous connaissons. C'est un outil 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 publique<sup>5</sup>. Les dispositifs participatifs sont notamment censés "transformer la culture civique des citoyens et constituer une "école de la démocratie"<sup>6</sup>.

La participation citoyenne vise enfin un objectif social, c'est-à-dire "à remobiliser les habitants, à recréer du lien, à ouvrir des espaces de rencontre et d'échange qui remplacent

*sous un autre mode les formes plus anciennes de sociabilité et d'encadrement [...]; [elle s'oppose] en cela aux approches qui font reposer sur les individus exclus la responsabilité de leur situation et les stigmatisent [...]; il s'agit d'inverser les spirales de désocialisation, d'isolement et de replis, de retisser des liens"<sup>7</sup>. A cet égard, la participation est un défi et ne se décrète pas, d'autant moins en ce qui concerne les groupes en marge de la vie publique.*

C'est aussi la question de la légitimité de la délibération représentative qui est posée. Depuis la Révolution française, l'on cherche à trouver cet équilibre entre démocratie représentative, électorale, et démocratie participative. La "souveraineté des citoyens" ou la "démocratie" - selon les époques et les termes utilisés - est ainsi "floue"<sup>8</sup> dans ses contours, prenant des formes différentes mais néanmoins complémentaires.

Cette question de la légitimité de la représentation est d'autant plus importante - à nouveau - en ce qui concerne les groupes sociologiquement moins favorisés. 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"<sup>9</sup>.

Dans les lignes qui suivent, nous distinguerons les divers modes de participation et les expériences qui en découlent selon la manière dont les idées sont débattues et, par là, selon le degré d'implication des citoyens dans le processus de décision (information, consultation, concertation, coproduction)<sup>10</sup>. La distinction n'est donc pas opérée entre modes institutionnalisés et non institutionnalisés de par-

<sup>2</sup> R. Harou, P. Fontaine, Z. Rosinski, *La participation des citoyens à la vie communale: enjeux et pratiques*, Namur, CPDT, Plaquette n° 3, 2003, p. 4.

<sup>3</sup> S. Bollen, M. Lambert, *Chapitre V - La participation des citoyens*, in *La Commune*, UVCW, Namur, 2006, pp. 111-119.

<sup>4</sup> M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer, *La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique?*, in *Gestion de proximité et démocratie participative - Une perspective comparative*, op. cit., p. 25.

<sup>5</sup> R. Harou, P. Fontaine, Z. Rosinski, op. cit., pp. 10-14.

<sup>6</sup> M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer, "La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique?", op. cit., p. 31.

<sup>7</sup> Ibid., pp. 28-29.

<sup>8</sup> P. Rosanvallon, *La démocratie inachevée - Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Ed. Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, Paris, 2000, p. 17.

<sup>9</sup> M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer, op. cit., p. 39.

<sup>10</sup> L' "échelle" utilisée dans la présente contribution est issue de la sociologie des organisations anglo-saxonnes des années 1960; cf. S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of American Institute of Planners*, 1969, vol. 35, n° 4, pp. 216-224.

<sup>11</sup> Sont également visés comme éléments de publicité active le fait que: 1°) toute correspondance émanant d'une autorité administrative communale indique le nom, la qualité, l'adresse et le n° de té-

liphone de la personne en mesure de fournir de plus amples renseignements sur le dossier; 2°) tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative communale indique les voies de recours éventuelles, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter (faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours).

### L'information

Comme tel, il ne s'agit pas d'un procédé de participation au sens propre du terme, mais c'est un préalable nécessaire à tout processus de participation.

### La publicité active dans les communes et l'information générale des citoyens

La loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (CDLD, art. L3221-1 à L3231-9) oblige les autorités communales à mettre en place une politique organisée de communication et d'information. La loi prévoit ainsi notamment<sup>11</sup> que le conseil communal désigne un fonctionnaire chargé de la conception et de la réalisation de l'information pour toutes les autorités administratives dépendant de la commune et que la commune publie un document décrivant les compétences et l'organisation du fonctionnement de toutes les autorités administratives qui en dépendent.

### La publicité passive dans les communes et l'information individuelle du citoyen

La même loi relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes<sup>12</sup> prévoit par ailleurs le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative communale et de recevoir une copie du document. Ce droit consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par ladite loi, peut prendre connaissance sur place de tout document

léphone de la personne en mesure de fournir de plus amples renseignements sur le dossier; 2°) tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative communale indique les voies de recours éventuelles, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter (faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours).

<sup>12</sup> Pour de plus longs développements quant à cette législation, l'on pourra lire A. Coenen, *La publicité de l'activité administrative des communes*, *Mouv. comm.*, 3/1998, pp. 129 et ss.; *Les communes et la transparence administrative*, *Rev. dr. comm.*, n° spécial, 1-2/1999.

## INSTITUTIONS

administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie<sup>13</sup>.

### Le conseil communal et l'information des citoyens

L'article L1122-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (NLC, art. 87bis) dispose que les lieu, jour et heure et l'ordre du jour des séances du conseil communal sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage. La presse et les habitants intéressés de la commune sont, à leur demande et dans un délai utile, informés de l'ordre du jour du conseil communal, moyennant éventuellement le paiement d'une redevance (qui ne peut excéder le prix de revient). Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir d'autres modèles de publication. C'est ainsi que de nombreuses communes publient par ailleurs l'ordre du jour des conseils communaux par le biais de leur bulletin communal.

Par ailleurs, l'article L1122-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (NLC, art. 93) dispose que les réunions du conseil communal sont en principe publiques.

De même, la publicité du budget et des comptes est un élément de saine démocratie qui est prévu par les textes de loi. Ainsi, l'article L1313-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que "les budgets et les comptes sont déposés à la maison communale, où quiconque peut toujours en prendre connaissance sans déplacement. Cette possibilité de consultation est rappelée par voie d'affiches apposées à la diligence du collège des bourgmestre et échevins dans le mois qui suit l'adoption des budgets et des comptes par le conseil communal". Et si la consultation d'un budget communal peut paraître ardue à certains citoyens, l'on rappelle que sa confection est régie par les règles de la Nouvelle comptabilité communale qui s'imposent à l'ensemble

des 262 communes wallonnes. La commune peut toutefois d'initiative décider de parfaire cette communication par d'autres documents. Le réseau internet sert ainsi de véhicule d'information pour une version simplifiée du budget dans bon nombre de communes<sup>14</sup>.

Autre mécanisme d'information de plus en plus mis en œuvre en faveur des citoyens: il s'agit des "question times" ouverts au public présent lors des réunions du conseil communal. Ce mécanisme n'est pas repris comme tel dans la loi communale. Cependant, l'article L1122-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit désormais que le conseil communal arrête dans son règlement d'ordre intérieur des règles de déontologie et d'éthique, consacrant notamment "l'écoute et l'information du citoyen".

### Un exemple: le droit d'interpellation au Conseil communal de Floreffe

(<http://www.floreffe.be>)

Les habitants de Floreffe disposent du droit d'interpeller leurs mandataires lors d'une séance de questions précédant les séances du conseil communal. Pour son bon fonctionnement, ce droit est entouré de diverses modalités.

Comme en d'autres communes, les questions ne peuvent, pour être recevables, concerner des personnes ou toute matière qui ne relèverait pas de l'intérêt communal. Originalité cependant à Floreffe: c'est un "Conseil consultatif de l'Information et de la Participation" composé, outre de cinq élus, de douze habitants de la commune, qui se prononce sur cette recevabilité. Plus précisément, c'est un groupe de "modérateurs" élu en son sein qui est responsable du "forum" et qui transmet au collège les interpellations reçues des Floreffois.

L'article L1122-29 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (NLC, art. 102) institue au profit des habitants de la commune le droit de consulter les délibérations du conseil communal, en ce compris celles prises à huis clos, à moins que le conseil ait spécialement déclaré les tenir secrètes pendant tel laps de temps déterminé.

### La communication et la participation

Dans une perspective de démarche participative, un type spécifique de communication communale visera à susciter et à organiser la participation des habitants, en informant sur l'existence même, l'objectif et le fonctionnement des outils de participation et en informant sur les projets et décisions proprement dits<sup>15</sup>.

Si l'information générale des citoyens est un préalable nécessaire à tout processus de participation, elle n'est pour autant pas suffisante. Une information spécifique devra être mise en œuvre à l'occasion de chaque nouvelle démarche participative.

La sensibilisation des citoyens quant à elle va plus loin que la simple information. Il s'agit alors d'inciter les citoyens à adopter un comportement civique et "préparer par là le terrain pour la démocratie participative"<sup>16</sup>.

Le choix des modes de communication est également important. Ceux-ci varieront notamment en fonction du public visé. Certains sont par ailleurs obligatoires (par ex. les avis d'enquêtes par affichage). Les nouvelles technologies de l'information et de la communication prennent une place de plus en plus grande parmi ces modes de communication, avec en premier lieu le site internet communal<sup>17</sup>.

### Un exemple: le site internet de la Commune de Seneffe

(<http://www.seneffe.be>)

Sous le titre "Seneffe interactive", le site internet de la commune constitue une véritable plate-forme collective. Les citoyens, associations, commerçants, etc. ne sont plus seulement consommateurs d'information, ils sont acteurs de leur commune par la création de pages web sur le site communal. L'accès à ces "espaces publics numériques" est animé par cinq "net stewards"<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt. Il existe par ailleurs des situations dans lesquelles l'autorité administrative devra rejeter semblable demande (loi sur la protection de la vie privée, ...), d'autres dans lesquelles elle pourra la rejeter (hypothèses où la demande concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet; concerne un avis ou une opinion communiqué librement et à titre confidentiel à l'autorité; est manifestement abusif; est formulée de façon manifestement trop vague).

<sup>14</sup> O. Dubois, M. Lambert, *La transparence des finances communales*, à l'adresse <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,1279.htm>.

<sup>15</sup> R. Harou, P. Fontaine, Z. Rosinski, op. cit., p. 38.

<sup>16</sup> Ibid., p. 37.

<sup>17</sup> P. Blondiau, V. Tilman, *Création et gestion d'un site internet communal - Guide juridique*, UVCW - CRID, 2000 (disponible sur le site de l'UVCW à l'adresse <http://www.uvcw.be/publications/online/28.htm>).

<sup>18</sup> Actes de l'Université rurale wallonne, 2006, p. 12 (disponibles à l'adresse [http://www.urw.be/images/pdf/Actes\\_URW2005.pdf](http://www.urw.be/images/pdf/Actes_URW2005.pdf)).

## INSTITUTIONS

### La Consultation

#### Les conseils consultatifs

Moyen de consultation des citoyens utilisé de manière fréquente, les conseils consultatifs sont expressément visés par la loi communale (CDLD, art. L1122-35). Certains d'entre eux sont organisés par des législations particulières (par ex. les commissions communales d'aménagement du territoire ou les commissions locales de développement rural).

L'article L1122-25 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation 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". Sont donc visés les conseils consultatifs institués en toutes matières, peu importe l'âge de leurs membres (conseils communaux des jeunes et des aînés) ou leur origine (conseils consultatifs des allochtones ou des immigrés) notamment.

### Un exemple: le Conseil communal des enfants de Court-Saint-Etienne

(<http://www.creccide.org/CCE%20Court%20St%20Et.asp>)

Le Conseil communal des enfants de Court-Saint-Etienne a été créé en 2003. Les conseillers se réunissent deux fois par mois. Les séances de travail sont encadrées par un animateur et les séances plénières sont présidées par le bourgmestre. Les jeunes conseillers votent pour les projets qu'ils souhaitent réaliser et expliquent également l'état d'avancement de ceux-ci.

En 2005-2006, ils travaillaient sur trois projets. La commission "loisirs" a ainsi préparé une journée sportive inter-écoles; la commission "solidarité" a organisé un concours de cartes dans les homes de la commune pour mieux faire connaissance avec les aînés; enfin, la commission "culture" a organisé une après-midi théâtre avec une troupe du Village n° 1 Reine Fabiola.

Il est par ailleurs prévu d'interpeller le bourgmestre au sujet des zones 30 aux abords des écoles, de leur signalisation et de leur aménagement.

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.

Comme leur nom l'indique d'ailleurs, ces conseils n'ont qu'une compétence consultative et ne disposent d'aucun pouvoir de décision. Ce genre de structure permet néanmoins la mise en place d'un dialogue régulier, voire permanent, avec les autorités communales.

### La consultation populaire communale

Instituée depuis 1995, la consultation populaire communale (CDLD, art. L1141-1 à L1142-12) se distingue d'un referendum, en ce que le résultat de celle-ci est non contraignant pour les autorités, au contraire du résultat de celui-ci.

La consultation populaire est décidée par le conseil communal, soit d'initiative, soit à la demande des habitants de la commune. Semblable initiative doit être soutenue par un certain pourcentage d'habitants (plus ou moins important selon la population de la commune). Si ce pourcentage est atteint, le conseil doit organiser la consultation. La demande est introduite auprès du collège et est accompagnée

d'une note motivée ainsi que de tous les documents de nature à informer le conseil communal.

Il est à noter que l'âge requis pour solliciter une consultation populaire et y participer est de 16 ans. Par ailleurs, l'exigence de nationalité a été supprimée, puisqu'il suffit d'être inscrit ou mentionné au registre de la population de la commune.

La consultation peut porter sur les matières visées aux articles L1122-30, L1122-31, L1122-32 et L1122-36 (matières relevant de l'intérêt communal) ainsi qu'à l'article 119 NLC en ce qu'il vise les ordonnances de police communale et aux articles 121 et 135, par. 2, NLC (maintien de l'ordre public). Sont ainsi exclues les questions de personnes et celles relatives aux budgets, comptes, taxes et rétributions communales.

Précision importante: la question posée à l'occasion de la consultation populaire doit nécessairement donner lieu à une réponse par oui ou par non. Il n'est pas permis de donner une réponse nuancée ou subsidiaire et un débat préalable est donc d'autant plus nécessaire<sup>19</sup>.

C'est le collège qui concrètement organise la consultation populaire, selon des mécanismes similaires à ceux prévus par la loi électorale.

<sup>19</sup> R. Harou, P. Fontaine, Z. Rosinski, op. cit., p. 58.



## INSTITUTIONS

Aucune consultation ne peut être organisée au cours des 16 mois précédant les élections communales ni au cours des 40 jours qui précèdent les élections législatives, régionales, communautaires et européennes. Il ne peut y avoir qu'une seule consultation par semestre, pas plus de six par législature et une seule ayant le même objet par législature.

La participation à la consultation n'est pas obligatoire. Chaque participant ne dispose que d'une voix et le scrutin est secret.

Il n'est pas procédé de manière systématique au dépouillement. Il faut en effet qu'un certain pourcentage de la population (variable en fonction du nombre d'habitants) ait participé à la consultation.

On le voit, la procédure est assez lourde et, partant, susceptible de décourager plus d'une initiative. Et pourtant...

### Un exemple: la réhabilitation de la piscine communale de Lobbes

(<http://www.uvew.be/articles/3,115,34,34,1148.htm>)

Les autorités communales de Lobbes ont eu pour projet de réhabiliter la piscine communale, désaffectée depuis un certain temps. Cependant, les impacts financiers liés tant aux travaux nécessaires qu'au suivi ultérieur des installations, une fois évalués, se sont avérés assez importants. En vue de s'assurer de l'adéquation entre ce projet de réhabilitation et les attentes de la population, les autorités communales ont décidé d'associer la population à sa prise de décision en organisant une consultation populaire. La décision fut prise à l'unanimité par le conseil communal en février 2005.

Le collège des bourgmestre et échevins a souhaité s'associer le soutien méthodologique d'une organisation spécialisée dans les démarches de participation citoyenne afin de mener à bien cette consultation. Au-delà de la simple mise à disposition de la brochure d'information officielle (obligation légale), et afin de favoriser un degré suffisant de participation à la consultation populaire, le collège a pris l'initiative, en collaboration avec son partenaire, de mettre en œuvre des mécanismes d'information complémentaires (distribution toutes-boîtes, site internet, soirées d'information,...).

La consultation a eu lieu le 29 mai 2005 et a atteint un taux de participation élevé de 49 %.

Une évaluation du processus participatif, et notamment des outils d'information, a ensuite été réalisée.

### Les panels ou conférences de citoyens

Confrontés à une question de société complexe ou controversée, un groupe de citoyens, constituant un panel de profanes, donne son avis aux autorités publiques qui prendront les décisions en la matière<sup>20</sup>. Avant de l'exprimer, les citoyens reçoivent une information complète sur le sujet et se con-

frontent à diverses personnes (scientifiques, professionnels, représentants de groupe d'intérêt, d'administrations, ...) pouvant leur apporter un éclairage complémentaire.

Un comité d'animation ou de pilotage est chargé de l'organisation formelle de la procédure, sans bien sûr intervenir dans les délibérations. Une étape cruciale est celle de la sélection des membres du panel. Afin de sélectionner des personnes sans a priori et détachées de la défense d'intérêts particuliers, l'on recourt au tirage au sort ou à la constitution d'un échantillon représentatif de la population par un institut de sondage<sup>21</sup>.

Les conclusions du panel de citoyens sont nuancées, au lieu d'un verdict pour ou contre. Il s'agit en outre d'un avis éclairé, non d'opinions irréfléchies. Il demeure cependant que c'est un mécanisme lourd et coûteux

la mobilité et le développement durable de leur province, après avoir été initiés aux enjeux de ces problématiques. Ils avaient ainsi entre 16 et 80 ans, autant de femmes que d'hommes; ils étaient ou avaient été employés, ouvriers, sans-emploi, cadres, au foyer, étudiant, ... 36 heures de rencontres, d'informations et de débats avec une cinquantaine de personnes-ressources, d'acteurs sociaux, économiques et environnementaux et de représentants politiques. A la suite de quoi ils ont élaborés un avis qu'ils ont remis aux Ministres commanditaires<sup>23</sup>.

### L'enquête publique

Le mécanisme de l'enquête publique est bien connu dans les communes. Il trouve tout particulièrement à s'appliquer en matière d'urbanisme et d'environnement. Mode de participation institutionnalisé, il ne fait néanmoins pas l'objet d'un corps unique de règles<sup>24</sup>. Mais bien qu'elles puissent différer sur quelques points, les enquêtes publiques reposent sur les mêmes principes<sup>25</sup>.

En général, les dispositions légales fixent un délai d'enquête unique (le plus souvent 15 jours), destiné à couvrir tant le temps nécessaire pour informer le public de l'ouverture d'une procédure de consultation que celui laissé au public pour consulter effectivement le dossier soumis à enquête et éventuellement émettre des observations.

Outre que le public doit être informé en temps utile, il doit aussi l'être de manière adéquate. Des modalités d'annonce de l'ouverture d'une enquête publique sont censées attirer l'attention du public potentiellement inté-

<sup>20</sup> Fondations pour les Générations futures (<http://www.fgf.be/panel/index.html>).

<sup>21</sup> R. Harou, P. Fontaine, Z. Rosinski, op. cit., p. 64.

<sup>22</sup> Ibid., p. 67.

<sup>23</sup> F. André-Dumont, *Panel de citoyens "Quel Brabant wallon pour demain?" - Vade-mecum d'une expérience de participation citoyenne*, Fondation pour les Générations futures, 2002.

<sup>24</sup> M. Delnoy, *Faut-il codifier les règles relatives aux enquêtes publiques en matière d'urbanisme et d'environnement?*, *Aménagement-Environnement*, n° spécial Codification, environnement et urbanisme, 2005, pp. 43-49.

<sup>25</sup> C. Larssen, *Les modalités et le déroulement des procédures d'enquête publique en matière d'environnement et d'urbanisme*, in B. Jadot (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 159-203.

## INSTITUTIONS

ressé. En outre, une information plus complète doit bien sûr être donnée au public particulièrement concerné, par exemple par la possibilité de consulter les documents du dossier à l'administration communale.

Le public est toujours invité à faire valoir ses observations par écrit. Plusieurs textes prévoient aussi la possibilité d'exprimer ses observations oralement. Celles-ci sont alors consignées par l'administration. Parfois même, des réunions (de clôture d'enquête souvent) permettent à chacun de faire entendre son point de vue.

Les résultats des enquêtes ne sont pas contraignants, mais il doit en être tenu compte par l'autorité administrative lorsqu'elle prend sa décision au sujet du dossier concerné. Cela doit transparaître dans la motivation de la décision. Qu'il s'agisse d'une décision à caractère réglementaire ou unilatéral, elle doit faire l'objet d'une communication adéquate. Enfin, il y a en principe obligation de recommencer l'enquête si le projet initialement soumis à l'enquête est modifié entre la tenue de celle-ci et la décision de l'autorité<sup>26</sup>.

Mais les enquêtes ne sont pas toujours rendues obligatoires par des dispositions légales. Les communes peuvent toujours, lorsqu'elles l'estiment nécessaire, interroger leurs habitants afin de connaître leurs opinions et leurs avis sur tels et tels sujets.

### Un exemple: la consultation des habitants dans le cadre du Projet de Ville 2003-2010 à Liège

(<http://www.liege.be/projetdeville/couv.htm>)

Pendant plusieurs mois, les responsables politiques et administratifs liégeois ont réalisé ensemble un état des lieux de la ville, ont réfléchi à des objectifs à long terme et ont conçu un plan d'actions à mettre en œuvre dans dix thèmes précis. Avec la volonté de bâtir un document de référence pour les politiques à mener jusqu'en 2010.

La synthèse de ce travail a été distribuée, sous forme de brochure, à l'ensemble des citoyens liégeois. Au travers de 10 thèmes généraux, 16 objectifs quantifiés et 74 actions ou projets concrets leur ont été proposés. Du 10 février au 30 avril 2003, ils ont pu renvoyer (ou compléter en ligne) le formulaire joint à la brochure, afin d'exprimer leurs avis et suggestions. De façon définitive, on a recensé 3.953 formulaires complétés (3.633 via la version papier, et 320 via internet), soit une participation de plus de 4 % des ménages.

### Les réunions d'information-consultation

Comme leur nom l'indique, ces réunions ont un double objectif: informer et consulter la population. L'initiative



en revient en principe aux autorités publiques. Elles peuvent être organisées chaque fois que les autorités communales l'estiment utile, au sujet de tout projet quelconque. Dans certains cas, conformément à des réglementations particulières, elles doivent être organisées. C'est par exemple le cas en ce qui concerne l'élaboration des plans communaux de mobilité. Une fois le projet de PCM adopté, il est soumis à enquête publique au cours de laquelle une ou plusieurs séances d'information sont organisées<sup>27</sup>. Par ailleurs, au-delà des exigences minimales de la réglementation sur les PCM, il peut s'avérer utile d'organiser plusieurs consultations, avant même l'adoption du projet (inventaire et diagnostic, définition des objectifs, propositions)<sup>28</sup>.

Autre exemple de réunion d'information-consultation: celle qui est orga-

de permis. Le but de cette phase est notamment de mettre en évidence les points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences et de présenter des alternatives pouvant raisonnablement être envisagées par l'auteur du projet afin qu'il en soit tenu compte lors de la réalisation de l'étude d'incidences.

### Un exemple: le développement et l'aménagement urbains à Eupen - Eupen 2012+<sup>29</sup>

En 2003, la Ville d'Eupen a décidé de se doter d'un plan de développement urbain, afin de donner de nouveaux objectifs et orientations-cadres aux décisions de planification qui seront prises dans les 10 à 15 prochaines années.

Outre que ce plan tient bien sûr compte des documents planologiques existants (schéma de développement de l'espace régional, plan de secteur, schéma de structure, ...), il repose sur un dialogue large et ciblé avec les citoyens, les associations, les acteurs économiques, les élus et les services administratifs compétents. En effet, deux séries de cinq ateliers thématiques (par groupe cible) et deux séries de trois ateliers de quartier ont eu lieu et ont attiré environ 400 personnes.

Les citoyens ne sont pas oubliés dans la phase suivante de mise en œuvre: une fonction de "City-Manager" a été créée. Ayant ses propres locaux dans le centre-ville, son rôle est d'organiser et de coordonner la mise en œuvre du projet Eupen 2012+. C'est lors des ateliers qu'est apparue la nécessité de créer cette fonction. Et depuis le lancement de la phase de mise en œuvre, les différents groupes-cibles déjà consultés ont été invités à rencontrer le City-Manager. Les particuliers et les associations pourront donc encore exprimer leur avis et débattre des diverses questions qui ne manqueront pas de se poser.

<sup>26</sup> D. Renders, *Les obligations qui incombent à l'administration après avoir procédé à une enquête publique*, in B. Jadot (dir.), op.cit., pp. 205-222.

<sup>27</sup> Décr. 1.4.2004 (M.B., 13.5.2004), art. 18.

<sup>28</sup> MET - DG Transports, *Guide pour la participation citoyenne dans les PCM*, 10/2001, pp. 27-32.

<sup>29</sup> D. Castro et C. Küpper, *Eupen 2012+, Les Cahiers de l'Urbanisme*, n° 61, 9/2006, pp. 63-71.



### La concertation

L'objectif de la concertation est plus ambitieux: il s'agit de tendre vers un consensus entre les citoyens appelés à s'exprimer et les autorités. Il ne s'agit donc plus seulement de recueillir l'avis des habitants. La concertation suppose ainsi "un rapport plus égalitaire entre les parties en cause"<sup>30</sup> que lors d'une consultation.

### Les réunions de concertation

Les idées exprimées par les citoyens lors de ces réunions et les débats qui en découlent peuvent transformer plus ou moins le projet initié par les autorités locales, qui conservent néanmoins leur pouvoir de décision. L'idée est cependant de tendre vers un consensus.

Les réunions de concertation comptent souvent un nombre limité de représentants des différentes parties en cause. Il va de soi que la volonté des parties d'atteindre une vision commune doit l'emporter sur celle d'imposer ses idées coûte que coûte. En outre, s'agissant souvent de véritables négociations entre les représentants de différentes parties, il est préférable que les réunions de concertation se déroulent en groupes restreints<sup>31</sup>, ce qui n'exclut évidemment pas d'informer ensuite tout un chacun.

Les réunions qui clôturent une enquête publique peuvent être qualifiées de réunions de concertation, dans la mesure où elles ne se limiteraient pas à une ultime possibilité de faire entendre son point de vue, mais où elles permettent de débattre du projet en question, par l'intermédiaire le plus souvent de représentants de chaque partie.

### Les comités d'accompagnement de projets

Un comité d'accompagnement est un organe de dialogue entre le responsable d'un projet, les autorités publiques et la population. Il n'a pas de pouvoir de décision. Chaque acteur conserve son rôle, sa responsabilité et sa liberté d'action. Il s'agit d'assurer de bonnes relations entre ces acteurs et de soutenir la coopération volontaire<sup>32</sup>.

Ces comités d'accompagnement peuvent être mis en place pour assurer le suivi de l'implantation et des conditions de fonctionnement d'une entreprise, d'un équipement, ... ou encore pour assurer le suivi de l'élaboration d'un projet d'aménagement et de gestion d'un site (parc, site naturel,...)<sup>33</sup>. Ainsi, le Contrat de Rivière consiste à mettre autour d'une même table tous les acteurs de la vallée, en vue de définir un programme d'actions

de restauration des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau du bassin. Sont invités à participer à cette démarche les représentants des mondes politique, administratif, enseignant, socio-économique, associatif, scientifique, etc. Tous les habitants d'un même bassin, tous les usagers d'un même cours d'eau : les riverains et les autres, les gérants de campings, de villages de vacances, d'infrastructures touristiques, les responsables de mouvements de jeunesse, les pêcheurs, les amoureux de la nature, les défenseurs de l'environnement, les amateurs d'histoire et de patrimoine, les agriculteurs, les industriels, les propriétaires terriens, les mandataires communaux et provinciaux, etc. se retrouvent dans une plate-forme commune, le Comité de Rivière, pour exprimer leurs souhaits sur la qualité de leurs cours d'eau, pour entendre et prendre en compte le point de vue des autres et ainsi établir ensemble des priorités dans les actions à programmer<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> R. Harou, P. Fontaine, Z. Rosinski, op. cit., pp. 75-76.

<sup>31</sup> Espace Environnement, *Éléments de méthode pour la concertation dans le cadre des enquêtes publiques et pour les comités d'accompagnement*, 2002, p. 22.

<sup>32</sup> Ibid., p. 25.

<sup>33</sup> R. Harou, P. Fontaine, Z. Rosinski, op. cit., pp. 92-93.

<sup>34</sup> [http://environnement.wallonie.be/contrat\\_riviere/](http://environnement.wallonie.be/contrat_riviere/).

### Un exemple: l'aménagement du parc de l'Hôtel de Ville à Courcelles

([http://www.espace-environnement.be/missions/amenagement\\_ter\\_urb\\_pat/amenagement/fgn.htm](http://www.espace-environnement.be/missions/amenagement_ter_urb_pat/amenagement/fgn.htm))

Fin septembre 1999, la Commune de Courcelles a déposé un dossier de candidature auprès de la Fondation Roi Baudouin en vue de participer au concours 1999 du Fonds gaz naturel pour la nature, afin d'aménager le parc de l'Hôtel de Ville.

Le projet a été élaboré de manière participative en collaboration avec l'Administration communale de Courcelles, des représentants de la population de la commune, l'École d'Enseignement secondaire inférieur spécial (EPSIS) "Les Murets" et, plus particulièrement, la section "entretien du bâtiment et de l'environnement", la formation professionnelle aux Métiers verts délivrée par le Centre culturel de Courcelles et Espace Environnement (conseiller pour la conception participative du projet).

Le principe du partenariat, de la conception à la réalisation et à l'entretien de l'espace vert, traduit le souhait de la commune de prendre en compte l'avis de la population et de répondre à ses attentes. Ainsi, parallèlement au travail d'élaboration participative du projet, des démarches de mise en place d'un partenariat ont été entamées. Les partenaires se rencontrent au sein d'un comité d'accompagnement qui a pour rôle, d'une part, de remettre un avis sur les éléments-clés du projet (aménagement, gestion, suivi, entretien à long terme et évolution dans le temps du parc) et, d'autre part, d'être un relais entre les différents partenaires en présence. Par ailleurs, ce comité est chargé d'alimenter le projet en idées et en propositions, tout en restant un lieu de discussion. Chaque partenaire s'engage à centraliser les informations qui le concernent et à les diffuser auprès du comité. Il se charge, en retour, de transmettre les informations provenant du comité d'accompagnement auprès des personnes qu'il représente.

### Un exemple: la gestion du parc naturel de la Vallée de l'Attert

(<http://www.attert.be> et <http://www.aupaysdelattert.be/parc.php>)

Existant depuis 1994, il est le troisième parc naturel en Wallonie, le premier en province de Luxembourg.

Territoire rural d'un haut intérêt biologique et géographique, le parc naturel de la Vallée de l'Attert est soumis à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire de la Commune d'Attert.

C'est dans ce but que des activités sont poursuivies selon plusieurs axes: conservation de la nature et protection de l'environnement, éducation à l'environnement, aménagement du territoire et diffusions d'informations.

Comme chaque parc naturel en Région wallonne, le parc naturel de la Vallée de l'Attert est doté d'une commission de gestion. Celle-ci comprend, outre des représentants de la commune et de la province, des membres proposés par les associations culturelles locales, les entreprises locales, les associations ayant pour objet la conservation de la nature, les associations professionnelles d'agriculteurs, sylviculteurs et artisans et les associations locales de développement du tourisme notamment.

Les principales missions de la commission de gestion sont d'établir un programme de plan de gestion, d'exécuter celui-ci et de rendre des avis aux autorités compétentes.

### La concertation avec des associations

Nombreuses sont les associations qui, dans chaque commune, participent activement à la vie locale. Elles peuvent être régulièrement consultées sur l'un ou l'autre sujet. Elles peuvent également être impliquées dans un schéma de concertation plus ou moins permanent avec les autorités communales.

L'on retrouve, parmi celles-ci, les comités de quartier. Si le plus souvent ils naissent en réaction à un projet particulier des autorités publiques, ils s'inscrivent ensuite dans la durée et développent d'autres actions. Par ailleurs, si à l'origine ils défendent un intérêt particulier, ils acquièrent ensuite une vocation plus généraliste (même si elle est limitée territorialement). Certaines communes organisent ainsi systématiquement une collaboration suivie avec les différents comités de quartier<sup>35</sup>.

A ces associations ayant un objet social plus ou moins large s'ajoutent les groupes d'intérêt. Comme leur nom l'indique, ceux-ci défendent les intérêts spécifiques de leurs membres. Il s'agira par exemple d'une association de commerçants. La particularité des groupes d'intérêt est de ne pas attendre d'être consultés pour réagir, mais plutôt de prendre l'initiative d'interpeller les autorités publiques. Le rôle de celles-ci consiste alors à arbitrer les différents intérêts en présence<sup>36</sup>.

### Le modèle négocié ou la coproduction

Selon ce modèle, un avant-projet n'est pas établi a priori et ensuite soumis aux citoyens. Le projet est conçu

<sup>35</sup> Ibid., pp. 104-105.

<sup>36</sup> Ibid., pp. 102-103.

### Un exemple: le Comité de quartier de Bomel-Herbatte à Namur

(<http://www.bomel.namur.be/>)

Géré en commun par le Comité de quartier de Bomel-Herbatte et par la Ville de Namur, le site internet <http://www.bomel.namur.be/> invite les habitants à donner leur avis, soulever un problème, annoncer une activité, proposer des réflexions, idées, projets dans un seul but: l'amélioration du cadre de vie de chaque Bomellois.

en commun. Certes, l'initiative peut émaner des pouvoirs publics. Mais le projet lui-même est établi de commun accord. La démarche et les structures de coproduction peuvent être plus ou moins formalisées. Le résultat du processus est quant à lui très vraisemblablement formalisé (contractualisation, charte, ...)<sup>37</sup>.

**La coproduction d'un outil de développement stratégique<sup>38</sup>**

Le *programme de développement rural* (PCDR) synthétise une opération de développement rural consistant en "un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement et de réaménagement entreprises ou 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 culturel"<sup>39</sup>. Le PCDR est une initiative du conseil communal qui prend la décision de principe de mener une opération de développement rural. Dans les six mois de cette décision, la commune met en place une commission locale de développement rural (CLDR), composée pour trois quarts au moins de représentants ne siégeant pas au conseil communal (milieux politique, économique, socioprofessionnel et culturel). Elle constitue également des groupes de travail ayant chacun pour objet, soit un thème de développement, soit un village particulier.

La CLDR est un organe consultatif à la disposition de la commune qui répond à toutes les demandes d'avis et s'exprime, au besoin, d'initiative. A la demande de la commune, elle dresse les axes directeurs et le cadre du projet de développement rural. Chaque année, elle établit un rapport à l'intention de la commune. Ce rapport fait état des activités de la Commission et de l'avancement des différents projets du programme au cours de l'année précédente et contient des propositions de projets à poursuivre ou à entreprendre.

La commune doit assurer l'information, la consultation et la participation de toute la population. L'information est au minimum assurée par une réunion dans chaque village ou hameau.

Une réunion est proposée de chaque groupe ou association ayant son siège dans la commune. La consultation et la participation s'effectuent à travers des groupes de travail et la CLDR.

**Un exemple de réalisation: la Maison de village de Mormont (Erezée)**

(<http://www.uvcw.be/articles/33,221,34,34,1121.htm>)

Dans le cadre de son programme communal de développement rural, la commune d'Erezée a réalisé une maison de village à Mormont. Cette construction s'intègre de manière sobre mais marquante en bordure de l'espace public du centre du village.

Le village de Mormont disposait d'un bâtiment à usage de lieu de rassemblement collectif et de cadre à diverses activités villageoises. A l'occasion des consultations de la population dans le cadre du PCDR, la vétusté et l'absence de qualité architecturale du bâtiment existant ont motivé les habitants à proposer de construire une nouvelle maison de village. Cette proposition a été intégrée au PCDR approuvé par le conseil communal et validé par arrêté du Gouvernement wallon afin de bénéficier des subsides du développement rural. Le nouveau bâtiment s'intègre parfaitement dans les constructions du village et dans le paysage local.

Les *agendas 21 locaux* sont "des outils de structuration et de planification stratégique de l'action des collectivités locales dans une perspective de développement durable"<sup>40</sup>. Ce dernier repose notamment sur l'idée d'une prise en compte et d'une conciliation des intérêts de chacun, soutenue dans les agendas 21 locaux par l'intégration de la participation citoyenne.

Les outils par lesquels les communes participent au développement durable sont variés, dédiés à des problématiques spécifiques et pointues, mis en œuvre selon les priorités et moyens propres à chaque commune (gestion des permis et autorisations, fiscalité locale, schéma de structure communal, plan communal d'aménagement, ...).

Une méthodologie impliquant la participation des citoyens a été proposée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie<sup>41</sup>. Elle repose notamment sur les postulats suivants:

- l'agenda 21 local doit être souple, adaptable aux réalités et priorités spécifiques à chaque commune; il doit également être évolutif, capable d'évolution dans le temps;
- il doit reposer sur une représentation large et constructive des forces vives de la population, de la vie associative et de la vie économique locales;

- il doit être et rester motivant pour ceux qui portent la dynamique, dans une optique de maintien de la participation citoyenne large et constructive.

Si la décision d'entrer dans une démarche de type agenda 21 appartient au conseil communal, il revient au collègue d'établir un avant-projet (état des lieux, stratégie, programme d'actions, méthodologie, évaluation) qui sera soumis à l'avis de la population et de ses forces vives. Cette participation est à organiser en coordination avec les outils de participation déjà en place ou à venir dans le cadre d'outils sectoriels. Une fois le projet d'agenda 21 adopté par le conseil communal, il sera à nouveau soumis à l'avis de la population. A noter que la méthodologie d'évaluation devra prévoir une procédure identique à celle de l'adoption, y compris donc la participation de la population.

<sup>37</sup> Ibid., pp. 115-116 et 119.  
<sup>38</sup> Sur l'importance de la participation citoyenne dans le développement local, v. not. D.-P. De Coster, *De l'innovation au changement: principes du développement local*, Mouv. comm., 2000, pp. 136-142, spéc. pp. 140-141 et *Quand le local réinvente le progrès social*, Politique, hors-série n° 3, *Gérons la ville nous-mêmes*, 2005/9, pp. 8-10; v. aussi "Chapitre 3 - Enclencher une démarche de coproduction", in P. Vermeylen et al., *L'agenda 21 des communes durables, Aménagement et urbanisme*, n° 6, MRW-DATLP, 2006, pp. 27-32.  
<sup>39</sup> Décr. 6.6.1991 rel. au développement rural, art. 1<sup>er</sup>.  
<sup>40</sup> A. Maître, *Elections 2006: quelles opportunités pour la mise en œuvre du développement durable à l'échelon local?*, Mouv. comm., 4/2006, p. 201.

**Un exemple: l'Agenda 21 de Sambreville - "Sambreville la chaleureuse"**

(<http://www.sambreville.be/vie-communale/projet-de-ville>)

Sambreville a décidé de s'engager dans une démarche de projet de ville et a choisi de concevoir à cet effet un agenda 21 local qui combine projet de planification stratégique et principes du développement durable.

Ce projet part de la dynamique du programme européen Urban II Sambreville 2000-2006, dont certaines concrétisations sont encore en cours et dont les initiatives sont pour la plupart présentes dans le plan d'action durable (<http://www.sambreville.be/urban>).

Dans la manière de concevoir la stratégie de développement durable, l'accent a été mis sur une démarche de coproduction et de participation des divers acteurs et des citoyens (notamment un séminaire de lancement, des séminaires avec les citoyens, la constitution d'un panel citoyen, ...). Les prochaines étapes participatives seront notamment: une information de tous les citoyens via des toutes-boîtes et une consultation publique.

Si l'élaboration de l'Agenda 21 de Sambreville repose logiquement sur une démarche participative, le quatrième pilier de la stratégie est lui-même relatif à la citoyenneté et à la gouvernance. Il a notamment pour but de favoriser la participation citoyenne. Il s'agit ainsi de "[donner] un cadre précis à la participation citoyenne dans les prises de décisions et dans l'exécution de celles-ci. De nombreuses actions proposées dans ce plan d'action vont ainsi requérir une participation active des citoyens. Pour cette raison, il est important de mener cette ligne d'action dès le lancement de l'Agenda 21".

Les actions envisagées jusqu'en 2016 sont les suivantes: mener à terme le découpage par quartier et soutenir la création des comités de quartier; développer et réaliser un cadre de participation et de consultation régulière, en particulier à travers les comités de quartier; informer les citoyens sur ce que fait la commune; formaliser les rencontres citoyennes avec les élus; développer un budget participatif et développer le site internet communal (diffusion en direct de conseil communal, mise en ligne des PV du conseil communal, dynamiser le forum, ...).

**Un exemple: le Plan communal de développement durable d'Ottignies-Louvain-la-Neuve**

(<http://olin.be/fr/environnement/developpement-durable/plan-communal-dd.html>)

En décembre 2002, la Ville organisait un "Forum pour le développement durable" à Louvain-la-Neuve, première étape d'un processus qui aboutit à l'enquête publique sur le plan communal de développement durable (PCDD). Lors du Forum, près de 100 responsables d'entreprises, d'école, d'associations et autres organisations signaient une charte d'engagement pour le développement durable. A la suite de cette soirée la Conseil d'Evaluation et de Suivi du Développement durable (CESDD) était installé le 18 février 2003 pour préparer le futur PCDD et labéliser des projets de développement durable. Le travail fut divisé en plusieurs étapes: élaboration d'un diagnostic local; identification de vingt thèmes de la vie locale à envisager sous l'angle du développement durable; pour chaque thème, analyse des enjeux et des objectifs locaux sur base du diagnostic et de rencontres avec la population et les services de la Ville; pour chaque thème toujours, proposition d'une série d'actions pour faire évoluer la vie locale vers le développement durable; et enfin, développement des 17 actions choisies par le Collège.

**Un exemple: le projet Charleroi 2020 - Itinéraire pour demain**

(<http://www.charleroi-2020.be>)

Charleroi 2020 est une action participative et citoyenne dont l'ambition est de contribuer au développement de Charleroi et des territoires plus larges dont elle fait partie. Plus de 1.100 personnes (citoyens, relais de quartier, experts extérieurs, responsables d'entreprises et d'associations, commerçants, enseignants, fonctionnaires et mandataires politiques, ...) ont ainsi travaillé ensemble sur le sujet de janvier 2004 à juillet 2005. Réparties en 20 forums thématiques, 813 d'entre elles se sont réunies à 84 reprises. Ensuite, 4 forums transversaux ont enrichi ce travail auxquels ont participé 296 nouveaux adhérents.

Pour Charleroi, 5 finalités ont été définies, 10 ambitions stratégiques identifiées et 20 grands projets formulés, contenant 184 actions prioritaires. La plaquette "Charleroi 2020 - Itinéraire pour demain", présentée à l'assemblée générale le 9 novembre 2005, est la synthèse des travaux réalisés. Elle propose un itinéraire à suivre pour faire de Charleroi une ville prospère où il fait bon vivre.

**Le budget participatif**

Lorsque l'on parle de budget participatif, l'on fait toujours référence au processus d'élaboration du budget de la Ville de Porto Alegre, dans le Sud du Brésil. Le budget participatif y est en effet en vigueur depuis une dizaine d'années. En quoi consiste-t-il?

Un "échelon micro-local" enregistre les propositions de la base, sans contrôle de la municipalité. Des représentants sont ensuite désignés pour présenter les propositions du groupe à l'échelon supérieur du secteur<sup>42</sup>.

Seize assemblées sectorielles (secteurs géographiques) et cinq assemblées thématiques constituent des "espaces où les participants expriment leurs revendications, critiquent les initiatives administratives des autorités locales et négocient entre eux les

priorités qu'ils souhaitent promouvoir<sup>43</sup>. Ce sont aussi bien des espaces de discussion que de décision.

A un échelon encore supérieur, délègue le Conseil du budget participatif. Il est composé de deux conseillers pour chacun des secteurs et chacune des assemblées thématiques et de représentants de l'administration. Deux types de discussions trouvent leur place dans ce conseil: "entre les habitants eux-mêmes concernant leurs diverses priorités, et entre les habitants et l'administration municipale sur la définition du budget"<sup>44</sup>. Plusieurs types de décisions peuvent se prendre à ce niveau, celles-ci pouvant néanmoins faire l'objet d'un veto de l'administration. A noter que le conseil s'autorégule par l'adoption de son règlement d'ordre intérieur.



Si le vote final relève du conseil municipal, "les priorités définies par la population sont respectées, compte tenu des budgets disponibles: la population est plus que simplement consultée ou participante, elle possède un véritable pouvoir de décision"<sup>45</sup>.

### Un exemple: le budget participatif de Jemappes-Flénu (Mons)

(<http://www.mons.be>)

Le Conseil communal de Mons a initié, sur les sections de Jemappes et de Flénu, l'expérience-pilote du budget participatif, à l'image de ce qui se fait à Porto Alegre. Un découpage en six zones a été réalisé: quatre à Jemappes et deux à Flénu, chaque zone comprenant environ 2.500 habitants. Des élections ont permis aux habitants de choisir leurs représentants. Pour chaque zone, quatre représentants sont élus (deux effectifs et deux suppléants). Ils sont chargés d'appuyer les demandes des habitants. Ensuite, le conseil du district (composé des représentants des zones) construit avec l'administration communale des propositions affinées, voire budgétisées, au départ des priorités établies dans chaque zone. Les priorités présentées au collège doivent ensuite être intégrées par le conseil au budget communal<sup>46</sup>.

Une première série de propositions est arrivée en octobre 2003: rénovation de l'ancienne maison communale de Jemappes et du bâtiment de la Roseraie dans le parc communal de Jemappes, demande de salles pour organiser des fêtes, des manifestations culturelles et caritatives, des réunions<sup>47</sup>.

Après une période d'essoufflement, "il fallut relancer en 2005 l'expérience, re-motiver les agents administratifs et les habitants du district, leur réexpliquer les objectifs et surtout le fait que c'était une expérience pilote. Depuis, les habitants se réunissent à nouveau, dans les zones du district pilote. [Depuis fin 2005 - début 2006], le collège répond au cahier de propositions remis en juin 2005 par les habitants, pour pouvoir engager les projets et les crédits au plus tôt"<sup>48</sup>.

Pourquoi cet essoufflement et cette nécessaire re-motivation? Selon le constat de la directrice administrative du district de Jemappes-Flénu, "les gens ont des journées chargées: trajets, travail, enfants, courses, ménage... Du coup, ils réfléchissent à deux fois avant de s'investir ailleurs. A cela s'ajoute l'individualisme. Beaucoup d'habitants viennent aux réunions pour parler de problèmes qui concernent leur environnement direct et non la collectivité. En découlent des projets trop subjectifs. En fait, lors des conseils de zone, on entend tout et son contraire. Les habitants ont parfois du mal à comprendre qu'on ne puisse pas répondre à leur demande et qu'il est impossible de contenter tout le monde. En outre, leurs demandes ne sont pas toujours clairement exprimées. [...] Ils n'ont pas l'habitude de mettre des mots sur leurs besoins, ni de construire et de discuter des projets collectifs. Il faut donc les aider à clarifier leurs attentes"<sup>49</sup>.

En novembre 2006, les habitants ont été appelés aux urnes pour donner leur avis sur la future implantation d'un espace de loisirs. Ce projet était cher aux habitants et figurait en bonne place parmi les priorités du cahier transmis au collège. Cependant, un consensus n'avait pas pu être dégagé quant à l'endroit où les équipements de loisirs seraient installés. D'où la consultation des Flénuis. Le "sondage d'opinion" - appelé de la sorte pour clairement se dégager du cadre légal de la consultation populaire - a permis d'exprimer un avis, dont le collège a annoncé qu'il tiendrait bien sûr compte.

<sup>43</sup> A. Maître, *Les stratégies locales de développement durable: agenda local 21 et contrat d'avenir local, un enjeu de taille pour les communes*, Mouv. comm., 6/2005, pp. 307-310.

<sup>44</sup> R. Harou, P. Fontaine, Z. Rosinski, op. cit., pp. 121-122.

<sup>45</sup> L. Avritzer, *Nouvelles sphères publiques au Brésil: démocratie locale et délibération politique*, in *Gestion de proximité et démocratie participative - Une perspective comparative*, op. cit., p. 237.

<sup>46</sup> Ibid., p. 239.

<sup>47</sup> V. de Coorebyter, *La citoyenneté*, Dossier du CRISP n° 56, Bruxelles, 2002, p. 83.

<sup>48</sup> R. Harou, P. Fontaine, Z. Rosinski, op. cit., p. 123.

<sup>49</sup> Le projet "Budget participatif" - *Quand le vent de la démocratie traverse les frontières...*, Dialogue Wallonie, n° 29, 2006/3, p. 18.

<sup>50</sup> A. Seron, *La participation à Mons. Le cas du budget participatif: "Participez, changez votre cité!"*, in

*Participation citoyenne et sécurité publique - Enjeux émergents et expériences locales*, Bruxelles, CEP / Politeia, 2006, pp. 104-105; v. aussi M. Malengrez, *Belgique, Mons: une petite part de rêves, Politique*, hors-série n° 3, Gérons la ville nous-mêmes, 2005/9, pp. 27-30.

<sup>51</sup> Le projet "Budget participatif" - *Quand le vent de la démocratie traverse les frontières...*, op. cit., pp. 18-19.

## “ La participation constitue un levier de la citoyenneté ”

Les enveloppes de quartier relèvent également de la coproduction, voire, selon certains, d'une délégation. Le principe est le suivant: "un budget d'un certain montant est octroyé par la municipalité aux différents quartiers qui la composent, à charge pour des assemblées de quartier existant par ailleurs de les affecter aux projets qu'elles jugent les plus utiles pour leur territoire". Ces assemblées sont généralement ouvertes à tous, sans élection de représentants (mais avec éventuellement l'élection d'un comité d'organisation et d'animation). Ce système "a moins de prétentions qu'un budget participatif: les citoyens sont invités à se prononcer essentiellement sur des investissements touchant leur quartier, alors que le budget participatif est conçu à l'échelle de la ville toute entière"<sup>50</sup>.

### L'Appui aux projets des citoyens

Il ne s'agit pas ici de proposer aux habitants un avant-projet. Il ne s'agit pas non plus de concevoir ensemble un tel projet. Il s'agit en revanche pour les pouvoirs publics de soutenir, éventuellement après les avoir sélectionnés, différents projets proposés par des habitants. Ces mécanismes sont parfois considérés comme des variantes au budget participatif.

Rencontrés en France dans le cadre de la Politique de la Ville, le *fonds de participation des habitants* constitue une enveloppe globale destinée à soutenir la réalisation des projets des habitants. Ces fonds de soutien aux initiatives locales "apportent un financement dans le cadre de budgets de fonctionnement. Ils effectuent également le repérage et l'accompagnement des porteurs de projet, le repérage des projets [étant] effectué tantôt sur la base d'un appel à projets largement diffusé dans la population, tantôt de

manière plus passive, en attendant que les projets se manifestent [...]"<sup>51</sup>. La gestion du fonds revient à un comité de gestion pluraliste, composé d'habitants, de représentants d'associations et de représentants de la commune. Une charte ou une convention encadrera utilement la création et la gestion du fonds.

Des appels à projets, dans le cadre ou non de la préparation du budget communal, sont également couramment rencontrés. A la différence du mécanisme précédent, ils ne sont pas liés à un fonds spécifique propre à un quartier.

### En guise de conclusion

Les démarches de participation citoyenne permettent d'améliorer la gouvernance au niveau local, au sens notamment où elles améliorent la circulation de l'information et où elles permettent que ceux qui sont directement touchés par les décisions publiques aient la possibilité de s'exprimer. La participation constitue ainsi un levier de la citoyenneté.

Il demeure néanmoins - c'est important - que le pouvoir décisionnel continue d'appartenir aux élus, la légitimité de l'élection restant un principe fondamental de notre système de

démocratie représentative. Si, "à un moment donné, les individus organisés cherchent, via la participation, à dépasser, voire transcender la hiérarchie brute propre à leur organisation, à l'espace dans lequel ils évoluent [...], l'autorité [...] conserve sa prérogative décisionnelle ultime. [...] Les [processus participatifs] ne renversent pas la pyramide, mais cherchent plutôt à activer de meilleurs allers-retours en termes de fréquence, de quantité, de qualité entre le sommet et la base"<sup>52</sup>.

Nous constatons enfin, à l'aube de cette nouvelle législature communale régie par de nouvelles règles, que la participation citoyenne n'a pas été oubliée du législateur wallon. Au moment où nous écrivons ces lignes, les projets n'ont pas encore été traduits dans les textes du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. L'on sait néanmoins que les propositions que le Ministre des Affaires intérieures souhaite soumettre au Parlement wallon ont trait au droit d'interpellation des citoyens au conseil communal, à la consultation populaire communale, au budget participatif, mais encore au bulletin communal et au "Contrat d'avenir local", soit "une projection dans le temps des actions qu'une commune peut mener pour la gestion durable de son cadre de vie"<sup>53</sup>. Nous aurons bien sûr l'occasion d'y revenir.

Inforum 209.308

CDN 205.3

Il nous reste à lancer un appel aux villes et communes: qu'elles n'hésitent pas à nous faire part de leurs expériences de démarches participatives!

L'échange des bonnes pratiques, de même que des difficultés parfois rencontrées, ne peut que contribuer au développement et au bon déroulement de ces démarches dans toutes les communes.

<sup>50</sup> R. Harou, P. Fontaine, Z. Rosinski, op. cit., p. 127.

<sup>51</sup> Ibid., p. 138.

<sup>52</sup> A. Seron, *Citoyenneté et participation: un mariage de raisons*, Politique, hors-série n° 3, Gérons la ville nous-mêmes, 2005/9, pp. 6-7.

<sup>53</sup> Gouvernement wallon, *Communiqué de presse du 4.5.2006*, disponible à l'adresse [http://gov.wallonie.be/code/fr/comm\\_list.asp?date=04/05/2006](http://gov.wallonie.be/code/fr/comm_list.asp?date=04/05/2006).