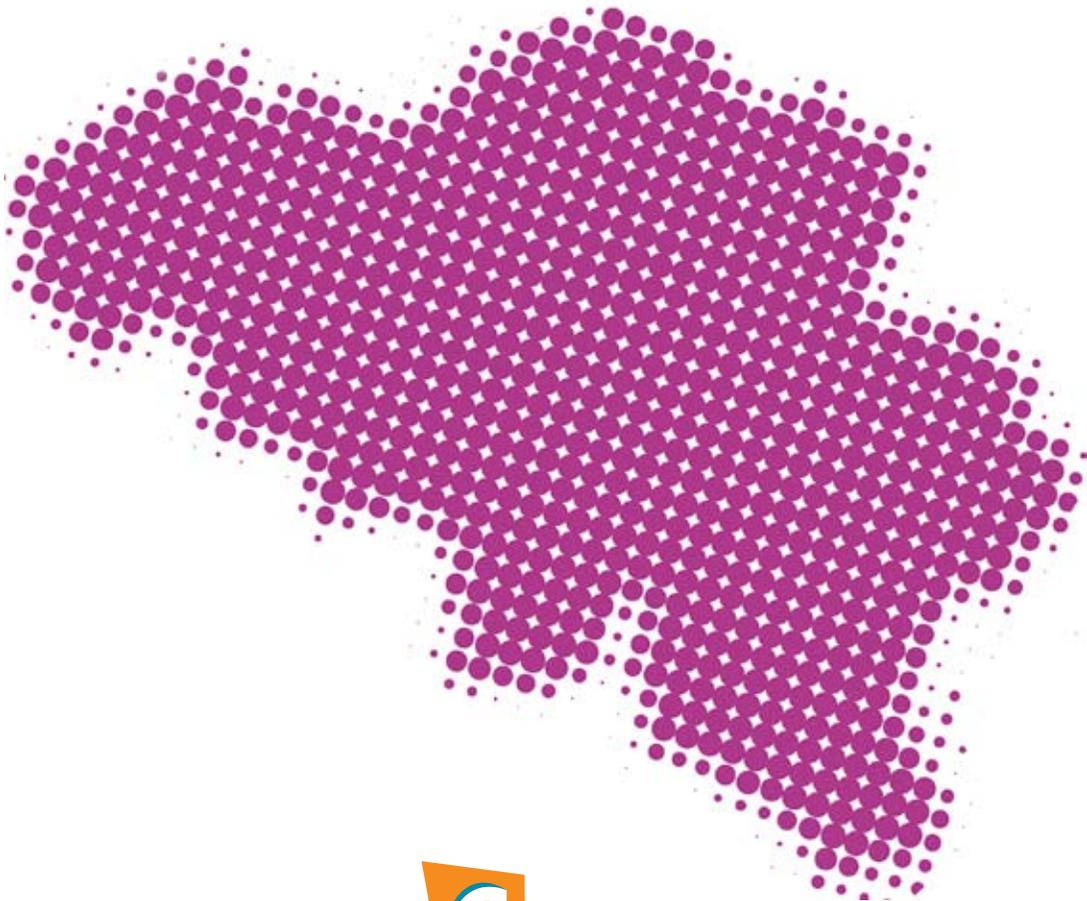


Collection Au Quotidien

L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA COMMUNE EN FLANDRE ET EN WALLONIE

INTERVENTIONS DE HERWIG REYNAERT
ET DE JEAN-BENOÎT PILET





INTRODUCTION

Le 27 novembre 2010, lors d'un congrès consacré aux pouvoirs locaux, Herwig Reynaert et Jean-Benoît Pilet ont présenté un état des lieux de l'évolution institutionnelle de la commune en Flandre et en Wallonie. La régionalisation des matières communales est intervenue suite à la réforme de l'Etat de 2001. De part et d'autre de la frontière linguistique, les responsables politiques se les sont réappropriées et ont défini des orientations stratégiques se traduisant tantôt dans la réforme de « l'Etat flamand », tantôt dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le CPCP et le Cepess ont uni leurs efforts pour faire partager le plus largement possible le regard que portent ces deux académiques sur l'avenir institutionnel du niveau de pouvoir le plus proche des citoyens. Le texte des interventions a été adapté en vue d'une publication écrite par Philippe Dreye, chercheur au CPCP.



Herwig Reynaert est professeur au département de sciences politiques à l'Université de Gand où il est doyen de la Faculté des sciences politiques et sociales, président du Centre pour la politique locale et président du Centre de recherche en politiques urbaines. Il est spécialisé dans l'étude comparative de la politique locale et a publié de nombreux ouvrages consacrés à cette matière, parmi lesquels « Burgerparticipatie in de stad(sorganisatie), een stand van zaken » (2010), « Partying and Cocooning. No Paradox for Mayoral Recruitment in Belgium » (2010), « Minor Party and Independent Politics Beyond the Mainstream. Fluctuating Fortunes but a Permanent Presence » (2009), ou « Casestudies over de implementatie van het gemeentedecreet » (2009).

Jean-Benoit Pilet est professeur-assistant en sciences politiques à l'Université Libre de Bruxelles. Il est membre du centre de recherche Cevipol. Son travail se concentre principalement sur la politique belge, les élections et les règles électorales. Il s'intéresse également au changement institutionnel, à la politique locale ainsi qu'aux élites politiques. Il est l'auteur de plusieurs articles dans des revues scientifiques et a publié deux ouvrages : « Revolution or Renovation ? Reforming Local Politics in Europe » (2005) et « Towards DIY-Politics : Participatory and Direct Democracy at the local level in Europe » (2007), en collaboration avec Pascal Delwit, Herwig Reynaert et Kristof Steyvers. Il est également l'auteur de « Changer pour gagner ? Les réformes électorales en Belgique » (2007) et de « Le vote électronique en Belgique : un choix légitime » (2004).

L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA COMMUNE ET DE LA PROVINCE EN FLANDRE : DIVIDE ET IMPERA ?

À la suite de la régionalisation de la loi communale et de la tutelle sur les structures locales intervenue en 2001, la Flandre a opéré une réflexion sur les réformes à apporter tant à l'échelon communal que provincial. Le tout a pris corps dans le cadre de la réforme interne de ce que les responsables du Nord appellent « l'Etat flamand ».

Entre autres nouveautés et alors qu'auparavant le président du Conseil communal était toujours le bourgmestre, la volonté du législateur flamand consiste à renforcer les prérogatives de ce Conseil. Sa présidence peut être assurée par le bourgmestre – ce qui est le cas dans 68 % des communes –, un échevin – ceci en concerne 3 % – ou un conseiller. Près d'un tiers des municipalités ont ainsi opté pour cette forme de présidence. Le bourgmestre est, par ailleurs, le recordman des voix dans huit communes sur dix – 75 % en 2000 – et parmi les trois premiers scores dans 95 % des cas. Généralement, le bourgmestre appartient au parti politique le plus représenté au Conseil.

Le Collège communal, quant à lui, doit comporter des représentants des deux sexes. Cette disposition intervient à la suite du constat selon lequel, jusqu'en 2000, 80 % des Collèges étaient unisexes masculins. L'exécutif communal peut comporter moins de représentants que le maximum légal prévu et ne comprend pas un bourgmestre élu directement, comme cela est prévu en Wallonie. Si, dès 2013, le président du CPAS fera obligatoirement partie du Collège, il intègre actuellement celui-ci dans près de deux tiers des communes.

La Région flamande entend promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes quant à l'accès à une fonction publique. Aussi, la parité sur les listes de candidats est-elle prévue ; de même que la présence de deux hommes et une femme ou de deux femmes et un homme sur les trois premières places. Lors du prochain scrutin, les deux sexes devront être représentés aux deux premières places. Cette politique a mené à faire désigner 33 % de conseillers, 28,4 % d'échevins et 9 % de bourgmestres, alors qu'une femme était tête de liste dans un cas sur cinq et qu'environ la moitié des deuxièmes et troisièmes places étaient occupées par une candidate.

Les autorités flamandes ont également souhaité réduire le poids des partis dans les scrutins en réduisant à un tiers l'effet dévolutif de la case de tête. Il n'en reste pas moins que les citoyens accordent généralement leur confiance aux ténors des partis. C'est ainsi que 86 % des députés flamands siègent au niveau local. Ils sont d'ailleurs 36 % à détenir un mandat exécutif. Au niveau fédéral, on constate que 81 % des députés et 87 % des sénateurs sont aussi mandataires locaux. Parmi eux, 38 % des membres de la Chambre et 24 % de ceux du Sénat sont titulaires d'une charge exécutive dans leur commune. Comme en Wallonie, une réflexion s'opère actuellement au sein du cabinet du Ministre flamand de l'Intérieur autour du cumul des mandats.

Parallèlement à ce constat, le paysage administratif et politique apparaît compliqué car beaucoup de nouvelles structures ont été créées avec le temps, s'articulant autour de quatre niveaux de gouvernance – commune, province, région et communauté. Le gouvernement flamand issu des urnes en 2009 entend ainsi trouver une solution via une réforme interne de « l'Etat flamand » et la création de gouvernements locaux forts et responsables. Il en résulte des encouragements, notamment financiers, ainsi qu'un support juridique et administratif vers une fusion volontaire de communes. Cette pratique n'est pas neuve puisqu'en 1976, la Belgique est passée de 2359 municipalités à 589. On ressent, en outre, une assez forte résistance des échelons locaux contre une volonté d'implémentation top-down sans véritable concertation. Ceci est à mettre en perspective avec l'aspect budgétaire. Le financement des communes demeure en effet un problème récurrent. La compensation financière pour conserver les espaces ouverts en zones rurales ne suffit pas. De même, la compensation pour les fonctions centrales exercées par les villes s'avère insuffisante.

La réforme de « l'Etat flamand » vise entre autres à rapprocher la politique des citoyens qui ont une confiance réduite dans leurs institutions. Différentes pistes de solution sont régulièrement évoquées. Parmi elles, certains soutiennent l'idée d'adapter la démocratie représentative et de se tourner vers davantage de démocratie directe. Pareille démarche doit être examinée avec la plus grande précaution car elle laisse une porte entrouverte à des dérives de la démocratie comme celle que l'on a connue en 1991 avec l'énorme succès du Vlaams Blok aux élections communales. Le risque consiste également à en arriver à une « DJ-démocratie » où les politiciens céderaient à la tentation de ne proposer que ce que les citoyens souhaitent entendre. Ces derniers deviendraient alors des clients, déchargés de leur devoir de citoyens actifs,

critiques et responsables. La démocratie a besoin de temps et doit s'accomplir dans une coopération optimale triangulaire entre politiciens, personnel administratif et citoyens.

À l'échelon provincial, la réforme interne de « l'Etat flamand » s'est concentrée sur un accent davantage placé sur la transparence et l'efficacité, la limitation des compétences provinciales et une répartition plus harmonieuse des matières de sorte qu'au maximum deux niveaux de pouvoir soient concernés par une même thématique. Les provinces se retrouvent de facto dans une position quelque peu schizophrénique. Tandis qu'elles reconnaissent le bien fondé de cette réforme qui doit lutter contre la fragmentation des compétences, elles invoquent malgré tout une légitimation démocratique. Elles s'opposent aussi à l'établissement d'une liste limitative de leurs missions, et dénoncent la volonté de centralisation excessive du gouvernement flamand ainsi que la planification sectorielle des politiques. Il manque ainsi, selon elles, une véritable politique intégrée et intégrale pour une vision d'avenir de la Flandre. La réforme de « l'Etat flamand » se veut ambitieuse mais dépend avant tout de la volonté politique de la soutenir aux différents niveaux de pouvoir.

LE RÉGIME POLITIQUE LOCAL EN WALLONIE : VERS QUEL MODÈLE DÉMOCRATIQUE ?

Il peut être intéressant, pour qui s'interroge sur les réformes récentes apportées au paysage institutionnel wallon, d'adopter une perspective comparative et de garder à l'esprit le souci de bon fonctionnement des institutions locales. Nous nous attacherons ainsi à recenser les principales nouveautés du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, à évaluer le nouveau système mis en place – procède-t-il davantage d'une réparation d'erreurs passées ou plutôt d'une vision d'avenir pour la Wallonie ? – et à examiner les grands choix en matière de démocratie locale ainsi que les pistes de réformes possibles.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit différents principes ayant pour objectifs tantôt de rapprocher la politique des citoyens, tantôt de permettre à un maximum de personnes de s'investir dans leur commune en soutenant certaines initiatives ou certains groupes sous-représen-





tés auparavant. Alors que l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes soutient l'idée d'un tiers d'élues féminines dans les conseils communaux, le législateur wallon envisage la parité sur les listes de candidats et la présence des deux sexes au sein du Collège communal. Désormais, le Code intègre la notion de pacte de majorité et la semi-élection du bourgmestre, celui-ci étant le plus gros faiseur de voix de préférence appartenant au groupe politique le plus représenté qui a souscrit au pacte de majorité. Il est également prévu la possibilité d'activer, sous certaines conditions, une motion de méfiance individuelle ou collective à l'égard du Collège ou de ses membres, la suppression de l'effet dévolutif du vote en case de tête pour les candidats suppléants, l'intégration du président de CPAS au Collège, la limitation des rétributions et l'obligation de rentrer annuellement une déclaration de mandats – parfois assortie, selon les cas, d'une déclaration de patrimoine –, la perte des mandats dérivés pour les transfuges entre partis, plus de transparence en matière de marchés publics, ou encore l'introduction d'un code éthique dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil communal.

Attardons-nous plus spécifiquement sur les trois premières dimensions des réformes intervenues avec le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. La représentation des femmes dans les différentes fonctions politiques locales s'est considérablement améliorée en trente ans. Elles étaient 9 % à être conseillères communales, 6,4 % à être échevines et à peine 2 % à être bourgmestres en 1976. Elles sont, en 2006, respectivement 33 %, 30,5 % et 8,5 %. Cette réalité ne doit cependant pas en faire oublier une autre : on est encore loin de la parité pure. A titre d'exemple, soulignons que seules 13,5 % des listes présentées en 2006 proposaient une femme en tête de liste et que 39,2 % des places éligibles étaient accordées à des femmes. Se pose alors la question suivante : les partis auraient-ils placé les faiseurs de voix en tête de liste ? En d'autres termes, les femmes ne seraient-elles pas considérées comme des faiseurs de voix ?

L'importance relative de la personnalité qui incarne une liste est à mettre en perspective avec le nouveau mode de désignation du bourgmestre. Les effets escomptés de cette réforme consistaient à respecter davantage le choix des électeurs et à faciliter la faculté, pour ceux-ci, de s'écarter du choix des partis. Or, la part des bourgmestres qui n'étaient pas les champions de voix dans la commune en 2000 étaient de 26 %. Elle n'est, en 2006, que de 20 %. De même, la part de bourgmestres qui n'étaient pas têtes de liste était de 18,1 % en 2000 et est de 11,8 % en 2006. Par contre, les effets redoutés concernaient

une plus petite palette de choix pour l'électeur, le contournement de la règle par les plus petits partis qui se seraient regroupés pour écarter le parti vainqueur, et une élection du bourgmestre plutôt que du Conseil communal. Il semblerait que ces craintes soient infondées. En effet, le nombre moyen de partis est, en 2006, de 3,9 contre 4,1 en 2000, la part de coalitions sans le premier parti est de 8,8 % en 2006 comme en 2000, et la part de votes pour les deux plus grands partis est de 79,3 % en 2006 – 76,1 % en 2000 – tandis que celle de votes pour les têtes de liste est de 53,2 % – 48,2 % en 2000. Les chiffres des dernières élections coïncident donc peu ou prou avec ceux observés lors du scrutin précédent.

En matière de motion de méfiance, on constate un usage réduit de la motion individuelle. Il s'agirait néanmoins de se prémunir de la tentation d'en (ab)user à l'approche des élections communales de 2012, en remplaçant un échevin dont on ne voudrait pas lui donner une place éligible lors du prochain scrutin par un futur candidat à mettre en évidence. La motion de méfiance collective n'a guère été plus utilisée. On recense par exemple son application à Malmedy, Sombreffe, Gesves, Florennes, Fléron ou Huy. Relevons de plus l'avantage du moratoire pré-électoral selon lequel il est impossible d'adopter une motion de méfiance collective dans les dix-huit mois qui précèdent – ou qui suivent – une élection communale, gage de stabilité.

Reste maintenant à déterminer quels pôles doivent dominer la réflexion et les perspectives d'avenir. Tout d'abord, s'agit-il de privilégier le Collège ou le Conseil ? D'aucuns considèrent que cette question revient à consacrer la lutte inégale entre des pros et des amateurs. Un renforcement du Collège pourrait se faire à travers une élection directe du bourgmestre et des échevins, comme c'est notamment le cas à Fourons, ou par une délégation accrue des compétences du Conseil vers le Collège, comme la Flandre le prévoit pour certaines adjudications. A l'inverse, un renforcement du Conseil pourrait s'articuler autour de possibilités élargies de recours à la motion de méfiance, d'une plus grande offre de formation pour une professionnalisation des mandataires, de moyens humains à disposition du Conseil – cas des Pays-Bas – ou des groupes politiques – cas de la Flandre –, ou d'une séparation plus nette avec le Collège via soit une présidence distincte, soit un exécutif siégeant hors Conseil.

Ensuite, faut-il garantir la suprématie des individus ou celle des partis ? Louis Tobback s'est déjà exprimé à maintes reprises sur sa préférence en la matière : il faut laisser les électeurs choisir la couleur de la peinture, il se chargera

alors lui-même des peintres. Cela pose la question de savoir à qui appartient le mandat : au parti ou à l'électeur ? La tendance générale va plutôt vers plus de personnalisation et moins de partis. Le nouveau mode de désignation du bourgmestre et la réduction partielle de l'effet dévolutif de la case de tête penchent en ce sens. Toutefois, la perte de mandats connexes pour les transfuges et la limitation du cumul incarnent des décisions contradictoires avec cette option.

Enfin, qu'en est-il de la dichotomie représentation-participation ? Sur l'échelle de la participation où le citoyen est décideur, initiateur, consulté ou informé, selon qu'il est plus ou moins impliqué dans le processus démocratique, la situation actuelle en Wallonie consacre un citoyen informé et consulté. L'objectif de la Déclaration de politique régionale est de tendre vers une plus grande implication citoyenne. A ce titre, elle entend améliorer l'information – on pense à un bulletin communal enrichi qui offre un droit de parole à l'opposition –, la consultation – élargissement du droit d'interpellation citoyenne –, la proposition – droit d'initiative pour la consultation populaire –, ainsi que soutenir le citoyen pour en faire un véritable décideur. Ces dispositions demeurent actuellement encore assez vagues et force est de constater qu'il y a eu, jusqu'à présent, peu de consultations populaires, peu de droits d'interpellation prévus ou exercés, et peu de budgets participatifs.

L'étranger offre malgré tout des pistes intéressantes dont le législateur wallon pourrait s'inspirer. Ainsi, serait-il possible, d'une part, de faciliter les consultations populaires en prévoyant un soutien financier comme en Espagne, des règles plus souples pour le droit d'initiatives comme en Allemagne et un message plus clair des élus sur le suivi des résultats comme en Allemagne également. Sur ce dernier aspect, les mandataires devraient s'engager à suivre la décision issue de la consultation pour autant qu'un taux de participation précédemment défini soit atteint et qu'un taux de décision ait fait pencher la décision dans l'un ou l'autre sens. D'autre part, pourrait-on prévoir un soutien accru aux forums participatifs grâce à un appui administratif et financier – Pays-Bas, Italie, France – et une obligation de budget participatif – Brésil.

Les chantiers sont nombreux et il appartient maintenant aux députés wallons d'évaluer les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, et de déterminer les orientations qu'il entend lui donner, peut-être à l'aune des expériences menées ailleurs.

CONCLUSION

Après moins de dix ans de réappropriation de la législation communale et provinciale, on assiste, en Flandre et en Wallonie, à deux manières différentes d'aborder ces matières. D'un côté, le Nord du pays mise sur la primauté du Conseil communal et sur la réforme pour une meilleure gestion administrative – c'est le fameux « *goed bestuur* » – ; de l'autre, la Wallonie accorde plus d'importance au Collège et règles s'adressant directement aux politiques.

De part et d'autre, une réflexion est enclenchée relativement à l'avenir des provinces. En Flandre, le *Groen Boek* de Geert Bourgeois propose une transition vers un modèle davantage inspiré de l'intercommunalité. La Wallonie ne semble pas opposée à cette idée mais soulève la problématique du contrôle démocratique de ce que certains appellent tantôt bassins de vie, bassins économiques ou communautés urbaines.

Quoi qu'il en soit, la place qui doit revenir au citoyen pose question dans les deux régions. Les conseils consultatifs sont encore peu répandus et l'on constate parfois une domination de certains de leurs membres dont l'expertise fait mouche par rapport à d'autres participants. Alors que la volonté était de permettre au plus grand nombre de participer à la gestion publique, des citoyens se retrouvent quelquefois de facto dans l'incapacité de remplir leur mission. D'autres pistes, comme celle de la possibilité qui leur est accordée d'inscrire des points au Conseil communal ou d'interpeler les mandataires, n'a été utilisée à ce jour qu'en moyenne 1,5 fois par commune. C'est dire si les évaluations de part et d'autre des nouvelles dispositions liées aux matières communales devront tenir compte de ces aspects.

Auteur : Philippe Dreye
Décembre 2010

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.



CULTURE
ÉDUCATION PERMANENTE

Avec le soutien du Ministère de la Communauté française



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Eglises 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00

info@cpcp.be