

Vers un renforcement du contrôle institutionnel et de la participation citoyenne

David RENDERS

Professeur à l'Université catholique de Louvain

Avocat au barreau de Bruxelles

et

Louis VANSNICK

Assistant à l'Université catholique de Louvain

Juriste à la Cour d'arbitrage

aux renforcements du contrôle institutionnel (I) et de la participation citoyenne (II). Derrière ces renforcements, c'est la bonne gouvernance que l'on cherche à promouvoir.

I. VERS UN RENFORCEMENT DU CONTRÔLE INSTITUTIONNEL

1. Les réformes se succèdent. Celle qui donne lieu aux différents commentaires qui font le corps de ce numéro spécial n'est déjà plus jugée suffisante en vue de rencontrer les multiples difficultés fonctionnelles qui ont donné lieu à l'actualité de ces derniers mois.

Il faut souligner que la réforme commentée constituait, avant tout, la mise en œuvre, au sud du pays, de la compétence désormais reconnue aux Régions en matière d'organisation des pouvoirs subordonnés¹. Prenant la mesure des difficultés progressivement révélées à l'automne 2005, les autorités wallonnes ont, dans un premier temps, cherché à aménager la réforme déjà engagée, pour parer à la crise. C'est dans cette perspective, notamment, que le mécanisme de motion de méfiance constructive a été consacré², puis, adapté³. C'est également dans cette perspective que les obligations en matière de déclarations de patrimoine et de mandat ont été étendues⁴.

2. Même aménagée, la réforme des structures et des missions ne pouvait suffire. Au cœur des problèmes, il fallait donner d'autres signes, sinon aux pouvoirs locaux eux-mêmes, du moins à l'opinion publique qui prenait, peu à peu, la mesure des écarts pratiqués, à quelques mois des élections locales.

C'est le motif pour lequel un nouveau chantier de réformes est ouvert, peu avant les vacances d'été 2006. Le chantier réclame des travaux de restauration, mais aussi d'extension, qui, le jour venu, devraient conduire

3. Une série de mesures envisagées a pour objet de renforcer le contrôle institutionnel : à l'échelon local (A) comme à l'échelon régional (B).

A. Le renforcement du contrôle à l'échelon local

4. A l'échelon local, le gouvernement wallon projette d'harmoniser certains mécanismes de contrôle politique (1). Il entend aussi affermir les mécanismes de contrôle financier (2).

1. L'HARMONISATION DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE POLITIQUE

5. Le contrôle politique est susceptible de se traduire de différentes manières. La motion de méfiance constructive constitue, assurément, le mécanisme le plus spectaculaire dans la palette de ceux qu'offre le droit. Il fait, on l'a vu, partie intégrante de la réforme commentée⁵. Il n'en a pas moins déjà donné lieu à des aménagements tirés des premiers arrêts rendus par le Conseil d'Etat, à propos de la régularité des motions adoptées, notamment à Charleroi, au cœur de la crise⁶.

1. Voir la loi spéciale du 13 juillet 2001 «portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés», *M.B.*, 3 août 2001 ; pour un commentaire de la réforme, voir not. F. DELPÉRÉE (dir.), *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001 – La réforme de la Saint-Polycarpe*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 254 p. et, en particulier, la contribution de J. SOHIER, «Le statut des collectivités locales» ; égal. Th. BOMBOIS, «Faut-il réviser les articles 41 et 162 à 166 de la Constitution?», *R.B.D.C.*, 2004, pp. 3-24.
2. Voir l'art. L1123-1 à 14 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, introduit par le décret du 8 décembre 2005 «modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation», *M.B.*, 2 janvier 2006 ; à propos de cette réforme, voir not. M. UYTENDAELE, N. UYTENDAELE et J. SAUTOIS, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie – Les nouvelles règles applicables aux communes, aux CPAS et aux provinces*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 215.
3. Voy, à cet égard, le décret de la Région wallonne du 8 juin 2006 «modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation», *M.B.*, 15 juin 2006. Il fait, pour l'heure, l'objet d'un recours en annulation à la Cour d'arbitrage. Pour un aperçu plus général de la réforme, voir G. PIJKE et D. RENDERS, «Région wallonne : des institutions locales reliftées», *Journ. Jur.*, décembre 2005, p. 4.
4. A propos de ces règles voir not. D. DÉOM et Th. BOMBOIS, *o.c.*, pp. 61-66 ; égal. M. UYTENDAELE, N. UYTENDAELE et J. SAUTOIS, *o.c.*, pp. 107-124.
5. Voir, en particulier, la contribution de A. COENEN, ce numéro. Voir aussi D. RENDERS et Th. BOMBOIS, «La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'Etat», *J.T.*, 2006, pp. 317-323 ; J. BOURTEMBOURG et A. VEULEMANS, «La responsabilité disciplinaire et politique des mandataires locaux», in L. LE HARDY DE BEAULIEU (dir.), *Droit de la démocratie provinciale et communale : La désignation et la responsabilité des mandataires*, Namur, Presses universitaires des FUCaM, 2006, pp. 65-82 ; D. DÉOM et Th. BOMBOIS, «Du neuf pour les communes et provinces wallonnes ou quand la Nouvelle loi communale devint l'ancienne», *R.B.D.C.*, 2006, pp. 22-78, spéc. pp. 39-50.
6. C.E., arrêt *Brynaert*, n° 156.078, du 8 mars 2006 ; C.E., arrêt *Vanbergen*, n° 157.044, du 28 mars 2006 ; C.E., arrêt *Maniscalco*, n° 158.939, du 17 mai 2006 ; C.E., arrêt *Vanbergen II*, n° 161.253 du 11 juillet 2006.



6. D'autres mécanismes de contrôle ne sont pas à sous-estimer. C'est notamment le cas de la question¹. Elle est formulée par un membre de l'assemblée représentative à l'adresse du collège exécutif ou de l'un de ses membres.

Le droit de poser des questions est bien connu à l'échelon fédéral. Il l'est aussi aux échelons régional et communautaire. Il l'est, certes, à l'échelon local, mais pas dans les mêmes proportions.

A l'échelon communal, en effet, il apparaît que la question existe en fonction de ce que prévoit le conseil communal dans son règlement d'ordre intérieur. Pour le gouvernement wallon, la reconnaissance parcimonieuse de ce mécanisme ne suffit plus. Il faut en généraliser la consécration. Des dispositions, dans le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, devraient, désormais, fixer un certain nombre de principes au respect desquels serait tenu chaque règlement d'ordre intérieur².

Le conseiller désireux de poser une question devrait en communiquer la teneur par avance³. La question ne pourrait porter atteinte à ce qui relève de la protection de la vie privée ou à une obligation de secret établie par la loi. Il devrait être répondu à la question orale en séance et, au plus tard, lors de la plus prochaine séance du conseil. Quant à la question écrite, son destinataire serait contraint d'y donner suite dans un délai précis⁴, sous peine d'être inscrite à l'ordre du jour de la plus prochaine séance.

Le dispositif ainsi retenu ne serait pas applicable aux seules communes. Il le serait aussi au niveau des centres publics d'action sociale, en des termes comparables. Au niveau provincial, en revanche, les contours de la réforme demeurent plus nébuleux. Il semble que le dispositif existant – proche de celui à venir pour les communes – devrait être adapté pour assurer la pleine homogénéité avec celui destiné à prévaloir dans les communes et les centres⁵.

7. A côté de la motion de méfiance constructive et de la question, le gouvernement wallon décide de mettre fin à certaines dérives dans le domaine de l'information locale. Ça et là, en effet, l'information a, semble-t-il, tourné à la propagande.

Une première mesure pourrait consister à consacrer un mécanisme d'«information préalable», s'agissant de toute forme de communications publiques, en

forme écrite, qu'un député provincial, un bourgmestre, un échevin ou un président de C.P.A.S. s'approprierait à faire. En clair, les membres du collège à l'échelon communal et provincial, du bureau permanent au niveau des C.P.A.S., devraient être avertis et non plus mis devant le fait accompli. Le mécanisme ne serait mis en œuvre qu'à l'égard des communications écrites, d'initiative individuelle, et sortant de la gestion quotidienne des missions confiées au mandataire en cause. L'on cherche ainsi à éviter les dérapages non contrôlés, de même qu'à renforcer l'esprit de collégialité qui doit présider au fonctionnement des autorités de gestion à l'échelon local⁶.

Il est difficile de cacher un certain scepticisme à la lecture de ce point de la réforme. L'«information préalable» ainsi envisagée est-elle réellement praticable? C'est que les communications publiques, fussent-elles écrites, ne sont pas toujours de celles que leur auteur prend soin de mûrir. Au moment d'écrire, le mandataire prendra-t-il le temps de se tourner vers ses collègues pour les informer de ce qu'il entend déclarer? L'on peut en douter, ce d'autant qu'aucune sanction directe n'est attachée à la méconnaissance de l'obligation⁷. Par ailleurs, l'information préalable ne touche que les questions qui échappent à la «gestion quotidienne» du mandataire. Mais quelle est, au juste, la portée de cette expression? Des précisions s'imposent, à notre estime, sur ce point.

8. Une autre mesure est imaginée. Elle concerne la publication dont les provinces et les communes peuvent se doter en vue d'informer les habitants des développements de la vie locale. Toutes les collectivités ne sont pas en mesure de s'offrir un tel outil, voire d'en souhaiter un: le gouvernement wallon n'entend pas remédier à la disparité des situations qui, de son point de vue, relève de «l'autonomie locale»⁸. En revanche, au sein des collectivités où la publication existe, il entend que ce qui doit constituer un bulletin d'informations générales ne se mue pas en un instrument de propagande partisane. Ce n'est pas à dire que les idées politiques doivent être bannies du bulletin local. Dans le respect de ce qui est réclamé par la Commission nationale permanente du Pacte culturel, toutes les tendances idéologiques et philosophiques doivent

1. En formulant une question, le membre de l'assemblée se renseigne «sur un fait précis qui touche à l'action du gouvernement ou de l'administration». La question ne peut provoquer ni débat, ni vote. Seule une réplique du parlementaire ayant posé la question orale est autorisée» (Th. BOSLY, «Le contrôle politique», in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 398).

2. Voir le communiqué de presse du gouvernement wallon du 4 mai 2006, <http://courard.wallonie.be>.

3. S'agissant de la question orale, le conseiller devrait la transmettre au secrétaire communal en mentionnant succinctement l'objet de la question. S'agissant de la question écrite, elle devrait être adressée au collège et transmise en copie au secrétaire communal.

4. Il serait question de vingt jours ouvrables.

5. Voir spéc. les art. L2212-35 et L2212-36 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

6. Sur la collégialité qui s'impose au sein du collège communal, voir not. F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système institutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 75.

7. L'on se rappellera, certes, qu'il existe, désormais, le mécanisme de motion de méfiance constructive communale. Mais il s'agit là d'un contrôle entrepris par le conseil, non par le collège. Il n'est donc pas sûr qu'il soit mis en œuvre à la constatation de la violation de cette obligation, à supposer qu'il s'agisse d'une sanction adéquate, ce dont on peut douter.

8. Voir le communiqué de presse du gouvernement wallon du 4 mai 2006, *o.c.*



bénéficier d'une tribune au sein de la publication¹. Ce qui, désormais, serait proscrit, c'est qu'une formation politique prenne le contrôle de la publication et n'y exprime que ses opinions propres, ne laissant pas d'espace aux formations concurrentes².

9. La réforme en cours tend, enfin et surtout, à conférer aux membres de l'assemblée représentative certains moyens destinés à renforcer leur information et, par conséquent, les possibilités qu'ils ont d'assurer, avec plus d'efficacité, le contrôle politique à travers les mécanismes y afférents.

Ainsi, le greffier à l'échelon provincial, le secrétaire à l'échelon communal, ou le fonctionnaire que l'un de ces hauts fonctionnaires déléguerait à cet effet, devrait désormais être en mesure d'offrir ses services aux membres de l'assemblée, non seulement aux heures d'ouverture des bureaux, à concurrence de deux plages horaires par semaine au minimum, mais également en dehors de ces heures, au minimum une fois par semaine³. La mesure serait également d'application au sein des centres publics d'action sociale.

2. L'AFFERMISSEMENT DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE FINANCIER

10. Les auteurs de la réforme envisagée estiment que le renforcement du contrôle politique ne suffit pas. Selon eux, il convient aussi d'assurer une plus grande efficacité dans le cadre des mécanismes de contrôle financier.

11. Le budget et le compte constituent, à l'évidence, les pièces maîtresses des finances locales. Dans certaines communes, l'évolution des mœurs politiques a conduit à éluder le débat et le contrôle relatifs à ces opérations, pourtant cruciaux.

Une séance du conseil serait, désormais, tout entière consacrée à l'adoption du budget et une autre à celle du compte, sauf les exceptions dûment motivées. Les fonctionnaires qui assument la responsabilité administrative de ces opérations – en particulier le receveur, à l'échelon communal – seraient tenus d'être présents pour éclairer le débat politique. Dans le même ordre d'idées, le conseil pourrait entendre les membres appartenant à des organes de gestion d'associations ou de personnes morales dans lesquelles la commune jouirait d'intérêts majoritaires.

12. Le budget et le compte ne sont pas les seuls à être dans l'œil du cyclone. Les subsides donnent également du fil à retordre aux autorités régionales, qui

souhaitent renforcer les mécanismes de contrôle relatifs à ces opérations.

Le subside d'un montant *inférieur à 1.240 euros* n'appelle, actuellement, aucune obligation d'information de la part de son bénéficiaire. Rien n'interdit cependant l'assemblée d'imposer la communication des bilans, des comptes et d'un rapport portant sur la gestion et la situation financière de la collectivité.

Désormais, il serait prévu qu'un tel rapport soit automatiquement dressé, lequel serait mis à la disposition des membres de l'assemblée représentative, à l'occasion de l'examen du budget. Un autre rapport serait, par ailleurs, établi à l'attention du bailleur de fonds, relatif, pour sa part, à l'affectation concrète du subside.

Actuellement, le subside d'un montant compris *entre 1.240 et 25.000 euros* impose, en principe, à son bénéficiaire de procéder à une communication des bilans et des comptes et de dresser un rapport relatif à la gestion et à la situation financière du bénéficiaire. Il est cependant permis au collège de se dispenser de cette obligation, ce qui, en principe, n'est, semble-t-il, pas rare.

Désormais, on prévoit que le pouvoir de dispenser la commune reviendrait, non plus au collège lui-même, mais au conseil.

Enfin, le subside d'un montant *supérieur à 25.000 euros* impose à son bénéficiaire de procéder à la communication évoquée, sans possibilité de dérogation.

A l'avenir, cette communication serait mise à la disposition des membres de l'assemblée, à l'occasion de l'examen du budget et, même, discutée préalablement en commission.

13. D'autres mécanismes de contrôle financier sont encore élaborés. Ils touchent aux droits d'investigation dont disposent les membres de l'assemblée représentative à l'égard des structures satellites à celles de la collectivité. En ce qui concerne les intercommunales, il est déjà prévu que les conseillers communaux et provinciaux peuvent consulter le budget, les comptes et les délibérations des organes de gestion. Un droit de visite est même reconnu, pour qui le jugerait utile.

Le gouvernement wallon préconise d'étendre la reconnaissance de cette palette de droits à l'égard des a.s.b.l. communales et des autres personnes morales dans lesquelles la commune détient des intérêts majoritaires⁴. Toutefois, il n'appartiendrait pas au Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation de consacrer ces droits, mais au règlement d'ordre intérieur de chaque collectivité. Un tel procédé juri-

1. *Ibid.*

2. Voir l'art. 18 de la loi du 16 juillet 1973 «garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques», *M.B.*, 16 octobre 1973. Il dispose: «Chaque tendance idéologique et philosophique représentée dans un Conseil culturel doit avoir accès aux moyens d'expression relevant des pouvoirs publics de la communauté concernée». La Commission nationale permanente du Pacte culturel considère, en effet, que cette disposition s'applique également aux tendances idéologiques qui ne sont représentées que dans un conseil communal ou dans un conseil provincial, du type de la liste du bourgmestre, la liste des intérêts communaux ou tout autre cartel divers.

3. Voir le communiqué de presse du gouvernement wallon du 4 mai 2006, *o.c.*

4. *Ibid.*



dique n'est-il toutefois pas de nature à compromettre la réforme sur ce point? L'on doute, en effet, que, si ce type de mécanismes n'est pas imposé depuis la Région, il soit consacré, du jour au lendemain, dans les communes, alors que tel n'a, pour l'heure, pas nécessairement été le cas¹.

14. L'on notera, enfin, qu'il serait désormais requis que le membre de l'assemblée représentative désigné pour représenter la commune au sein d'une personne morale – de droit public ou privé – doive, chaque année, établir un rapport écrit au sujet des initiatives qu'il a prises dans le cadre de l'exercice de son mandat et des activités développées par la personne morale durant l'année écoulée². Un tel aménagement ne peut être que souhaitable.

B. Le renforcement du contrôle à l'échelon régional

15. Le renforcement des mécanismes de contrôle à l'échelon local ne saurait suffire à contenir les dérives apparues. Il faut adjoindre, à ce premier volet de mesures, un second volet, destiné à élargir le spectre des mécanismes de contrôle reconnus à la Région, tout en consolidant ceux qui, pour l'heure, existent mais révèlent une efficacité perfectible. La Région a, il est vrai, un avantage notable sur les collectivités locales elles-mêmes: elle dispose du recul qui s'impose pour examiner la manière dont les autorités locales exercent les missions qui leur sont imparties.

C'est dans cette perspective qu'un aménagement du contrôle de tutelle est suggéré (1) et que la création d'un Office d'inspection et de contrôle est envisagée (2).

1. L'AMÉNAGEMENT DU CONTRÔLE DE TUTELLE

16. A l'occasion de l'importante réforme de 1999, l'optique des autorités wallonnes était à la fois d'alléger les mécanismes de contrôle, considérés comme lourds et ralentissant les initiatives communales, de renforcer l'autonomie communale et de clarifier le rôle des différents intervenants. L'on décide, dès lors, de supprimer la tutelle générale de suspension et d'alléger la tutelle générale d'annulation. Cette dernière, confiée au gouvernement wallon, ne porte désormais que sur les actes communaux repris sur une liste à fixer par arrêté du gouvernement lui-même. D'un autre côté, et peut-être paradoxalement, on renforce la tutelle spéciale d'approbation, en l'étendant aux actes les plus importants des autorités communales.

Quelques années plus tard, les autorités wallonnes ne peuvent faire qu'un amer constat (a). Elles envisagent, en conséquence, de combler, tant que faire se peut, les lacunes et les anomalies (b).

a) Le constat

17. L'exercice de la tutelle générale par référence à la liste des actes appelables est resté relativement théorique, en l'absence de liste³. A l'heure actuelle, les seuls actes contrôlés sont ceux réclamés par l'autorité de tutelle elle-même ou ceux, plus rares encore, transmis spontanément par les autorités communales, provinciales ou intercommunales. Loin d'être optimale, la tutelle générale d'annulation voit sa fonctionnalité gravement amputée par l'absence d'un catalogue d'actes⁴. L'on ne saurait comprendre qu'une telle situation demeure admissible, à une époque où la classe politique wallonne entend remettre de l'ordre dans les affaires publiques.

Les autorités régionales observent également que, si le budget provincial est soumis à la tutelle d'approbation qu'elles exercent, les comptes de la province échappent, quant à eux, à tout contrôle. En effet, la Cour des comptes, même si elle inspecte les comptes provinciaux, n'adresse que des observations aux conseillers provinciaux, qui, au surplus, ne sont pas nécessairement armés pour vérifier la régularité et le bon emploi des deniers publics.

b) Les solutions

18. Pour remédier aux difficultés épinglées, l'on envisage de mettre en place, par la voie décrétable cette fois, une liste exhaustive des actes qui seraient obligatoirement transmis, dans un court délai, par les autorités locales aux autorités de tutelle. Les actes figurant sur cette liste seraient, notamment⁵, les marchés publics, le règlement d'ordre intérieur du conseil, les rémunérations et les avantages en nature des mandataires et des membres des cabinets des bourgmestres, échevins et députés provinciaux ou encore l'octroi de subsides aux entités paralocales. Ces actes seraient systématiquement examinés par l'autorité de tutelle sur le plan de la légalité et au regard de l'intérêt général.

L'énumération des actes en cause n'est pas le fruit du hasard. Elle répond manifestement aux avatars survenus au printemps 2006. Le contrôle sur le règlement d'ordre intérieur paraît cependant judicieux, eu égard aux informations, parfois essentielles, que ce

1. Il est vrai que le règlement d'ordre intérieur de la commune devrait, dans le futur, être assujéti à la tutelle d'annulation. Pour autant, chaque commune s'emploiera-t-elle, immédiatement, à procéder aux adaptations réglementaires souhaitées par les auteurs de la réforme?

2. *Ibid.*

3. Art. L3121-1 et L3123-1, § 1^{er}, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

4. Voir en ce sens, S. BOLLEN, «La tutelle administrative», in *La commune 2006*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2006, p. 124.

5. Voir le communiqué du gouvernement wallon du 16 juin 2006, <http://www.courard.wallonie.be>.



dernier est appelé à contenir, compte tenu des réformes passées et des changements projetés.

En ce qui concerne les communes affectées d'un plan d'assainissement, les mesures d'accompagnement et de suivi des plans seraient maintenues. En toute hypothèse, le contrôle financier du centre régional d'aide aux communes (en abrégé: le C.R.A.C.) est déjà doublé, tout au moins en général, d'un contrôle de régularité de l'autorité de tutelle, exercé par la Direction générale des pouvoirs locaux.

19. A l'échelon provincial, les autorités régionales semblent vouloir mettre en place une tutelle régionale sur les comptes provinciaux, à l'instar de ce qui existe pour les communes. Elles envisagent, dès lors, d'instaurer une tutelle d'approbation sur les comptes. Le gouverneur, qui ne préside plus le collège provincial depuis l'installation des nouveaux collèges, pourrait, en sa qualité de commissaire du gouvernement régional, jouer un rôle dans le cadre de ce contrôle¹.

20. Pour dresser un tableau complet des réformes envisagées en matière de tutelle, il faut encore relever qu'un renforcement de la tutelle sur les entités paralocales serait également institué². L'on prévoit, entre autres choses, d'obliger les bénéficiaires de subsides à produire les comptes et les bilans aux conseils provincial et communal.

2. LA CRÉATION D'UN OFFICE D'INSPECTION ET DE CONTRÔLE

21. Bon nombre d'entités locales gravitent autour de la commune. Les événements de ces derniers mois ont démontré que ces entités échappent souvent à un contrôle bien rodé de la commune et fonctionnent comme des satellites à la dérive, dans l'espace communal.

Partant du constat que la Région wallonne n'est pas compétente pour soumettre ces entités au contrôle financier de la Cour des comptes, il semblerait que les autorités régionales élaborent la création d'un Office d'inspection et de contrôle des pouvoirs locaux et paraloaux (a). L'Office, dépendant du gouvernement régional (b), se verrait confier différentes missions (c).

a) La raison d'être de l'Office

22. La Cour des comptes n'est, on le sait, pas compétente pour contrôler les finances communales, pas plus que celles des entités locales qui évoluent dans le giron des communes. Le gouvernement envisage, dès lors, de mettre en place un nouvel organisme chargé de

veiller au bon usage des deniers publics. Il espère, de la sorte, renforcer la bonne gouvernance au niveau local.

L'Office n'exercerait pas un second contrôle de tutelle. Le gouvernement souhaite, au contraire, établir une collaboration entre l'Office et la tutelle, sans que l'une constitue la doublure de l'autre. Les autorités de tutelle, à l'occasion de l'instruction d'un acte, pourraient ainsi, en vue de se prononcer en connaissance de cause, requérir l'avis de l'Office sur la bonne utilisation des deniers publics³.

b) Le statut de l'Office

23. En termes de statut, l'Office d'inspection et de contrôle se verrait garantir l'indépendance vis-à-vis des entités contrôlées⁴. L'Office ne serait pas un nouvel organisme autonome, doté de la personnalité juridique mais constituerait plutôt un appendice de l'administration wallonne.

A cet égard, une question ne manque pas de se poser. Les autorités régionales semblent vouloir créer l'Office par la voie décrétole. Or, l'organisation de l'administration relève de la compétence du gouvernement. Telle est l'exigence de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 «de réformes institutionnelles». Pour respecter cette disposition, ne conviendrait-il pas, dès lors, d'extraire ce point de la réforme, pour l'intégrer dans un arrêté, lequel pourrait, par ailleurs, fixer les titres et les grades des membres du personnel qui seront affectés à l'Office?

24. S'agissant, précisément, du personnel de l'Office, il semble que ce dernier devrait réunir des fonctionnaires spécialisés entourés d'experts, notamment des réviseurs d'entreprises.

Lors de la mise en place de l'Office, l'inspecteur des finances chargé d'analyser le projet pourrait formuler des observations au sujet notamment du recrutement des membres, de leurs profils et de leurs statuts pécuniaires. A cet effet, on l'autoriserait à consulter la Direction générale des pouvoirs locaux, la Direction générale de l'action sociale et de la santé, ainsi que le C.R.A.C.⁵.

En vue d'assurer l'indépendance de l'Office, il serait utile de prévoir des règles d'incompatibilité qui semblent, pour l'heure, avoir été omises. En particulier, il conviendrait d'interdire le cumul entre la fonction de mandataire dans une entité contrôlée et celle de membre de l'Office.

c) Les missions de l'Office

25. L'Office d'inspection et de contrôle se verrait, semble-t-il, confier deux missions.

1. *Ibid.*

2. Voir, à ce propos, la contribution de D. DÉOM, *ce numéro*.

3. Voir le communiqué du gouvernement wallon du 16 juin 2006, *o.c.*

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*



26. La première consisterait notamment à examiner la régularité d'un certain nombre d'opérations – telles que les marchés publics ou l'octroi et l'utilisation des subsides –, de même qu'à recevoir et à examiner les audits internes des entités locales, en vue d'établir une cartographie des risques, à accomplir des audits externes dont les résultats seraient transmis à l'entité concernée et, enfin, à formuler des avis et des propositions destinés au gouvernement. L'Office serait dépourvu de tout pouvoir de sanction direct. Il serait seulement tenu d'informer ponctuellement le gouvernement.

Toujours dans le cadre de sa mission de contrôle, l'Office se verrait confier la tâche de vérifier la limitation du cumul des rémunérations et la déclaration des mandats, fonctions dirigeantes et professions prévues à l'égard des mandataires locaux, en vertu notamment des articles L1122-7 et L1123-17 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Cette mission tend à rapprocher l'Office d'une cour des comptes régionale.

27. A côté de la mission de contrôle qui lui serait confiée, l'Office serait chargé d'une mission, tout aussi importante, de conseil et d'information tant des entités locales que du gouvernement. Dans le cadre de cette mission, il serait prévu que l'Office assure la formation et l'accompagnement des receveurs, en collaboration avec leurs fédérations.

28. L'Office devrait également faire rapport au Parlement et au gouvernement wallons, une fois l'an, sur l'exercice de ses missions de conseil et de contrôle. Ce rapport paraît essentiel afin que les autorités puissent juger, en connaissance de cause, du bon usage des deniers publics et puissent, en conséquence, adopter les mesures qui s'imposent.

En vue de mener à bien ses deux missions, l'Office pourrait recueillir, tant sur les lieux que par correspondance, tout renseignement et tout document des entités contrôlées qu'il jugerait nécessaires à l'exercice de sa mission. Pour ce faire, l'Office serait doté d'importants pouvoirs d'investigation.

29. Les entités soumises au contrôle de l'Office seraient les institutions locales, à savoir les provinces, les communes et les intercommunales, ainsi que les personnes morales dans lesquelles les institutions locales ont un intérêt prépondérant. Il semble que la volonté soit, à cet égard, d'englober le plus grand nombre d'entités satellites, ces dernières échappant trop souvent à toute forme de contrôle¹.

Il serait enfin prévu que chacune des entités contrôlées le soit au moins une fois par législature².

II. VERS UN RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

30. Que le processus d'adoption des décisions locales soit davantage contrôlé institutionnellement est une chose. Rien de tel, cependant, que d'associer le citoyen au processus qui y conduit. Existe-t-il, en effet, une meilleure manière de restaurer la confiance du citoyen que de lui rendre le pouvoir, fût-ce pour un temps? C'est le point de vue des auteurs de la réforme, qui, à cet égard, ne lésinent pas sur les moyens.

Des mécanismes de participation citoyenne existent³: le projet est de les aménager (A). Le Brésil inspire aussi les autorités wallonnes: un mécanisme original, inventé à Porto Alegre, est, de ce fait, importé (B).

A. L'aménagement de mécanismes existants

31. Au nombre des mécanismes existants, la consultation populaire fait figure de symbole. Il est préconisé de promouvoir ce mécanisme, sinon de le doper (1). Le droit d'interpellation en séance, reconnu cette fois au citoyen, existait, lui aussi, mais sans garantie d'être pratiqué dans chaque commune de Wallonie. Le gouvernement wallon souhaite le voir consacré dans chaque collectivité (2).

1. LA PROMOTION DE LA CONSULTATION POPULAIRE

32. Ce n'est pas un scoop: la consultation populaire n'a pas connu le succès escompté. A l'heure où la crédibilité des mandataires locaux pose question, il peut se comprendre qu'on tente d'en améliorer les bienfaits, ceci en tirant les leçons du passé qui ont révélé, d'une part, une certaine rigidité dans le méca-

1. A l'exception éventuelle d'un contrôle de tutelle lors de leurs mises en place sur l'échiquier local.

2. Voir le communiqué du gouvernement wallon du 16 juin 2006, *o.c.*

3. Voir, à cet égard, M. LAMBERT, «La participation citoyenne au niveau local: différents moyens et des idées pour se lancer», *Mouv. comm.*, 2007, pp. 39-40.



nisme¹, et, de l'autre, un coût élevé, de nature à refroidir les collectivités dans leur élan vers le citoyen².

Trois mesures – aux contours différents – sont préconisées pour surmonter les difficultés rencontrées.

33. La *première mesure* touche au seuil à compter duquel le dépouillement des suffrages est autorisé. A l'heure actuelle, il n'est procédé au dépouillement des bulletins de vote, que si 20 % des habitants ont participé au scrutin, dans les communes de moins de 15.000 habitants. Le seuil passe à 3.000 habitants dans les communes qui comptent entre 15.000 et 30.000 habitants. Il est abaissé à 10 % dans les communes qui, quant à elles, comptent au moins 30.000 habitants. Le projet que forme les auteurs de la réforme est d'établir un seul et même seuil: 10 % des habitants, quelle que soit la densité de population de la commune. L'objectif est d'assurer la prise en compte de consultations qui ne connaîtraient pas l'engouement supputé et de récompenser les citoyens assidus de l'effort consenti.

Une *deuxième mesure* porte sur les obligations qui incombent à l'autorité, après avoir procédé à une consultation populaire. Si la décision d'organiser une telle consultation – et celle qui a pour objet d'en identifier le sujet – doivent, depuis l'origine, être motivées en la forme, rien n'interdit l'autorité de jeter aux oubliettes le résultat qui n'était pas celui par elle imaginé. La solution envisagée consisterait à obliger le collège à inscrire à l'ordre du jour de la plus prochaine séance du conseil communal, le résultat de la consultation et les suites qui y seront réservées. De manière à garantir la pleine efficacité du mécanisme, il s'imposerait que la séance soit organisée à bref délai.

Une *troisième mesure*, enfin, est suggérée. La consultation populaire est, pour l'heure, prise en charge, sur le plan financier, par la collectivité qui entend y recourir. L'on peut comprendre que le coût de la démarche réfrène quelque peu les ardeurs. Le gouvernement wallon – qui l'a bien compris – préconise, à l'effet de doper le mécanisme, d'allouer un subside à

toute commune qui déciderait d'organiser une consultation populaire. Concrètement, le subside serait composé d'un montant forfaitaire, auquel s'ajouterait un montant par habitant³.

34. Les diverses mesures ainsi envisagées sont-elles de nature à accroître le recours à la consultation populaire? L'on avoue une certaine hésitation à répondre à cette question par l'affirmative. Pourquoi, notamment, se contenter d'abaisser le «seuil de dépouillement»? Pourquoi ne pas en profiter pour abaisser le «seuil de participation»⁴? L'obligation d'assurer un débat sur le résultat de la consultation constitue-t-elle une reconnaissance participative suffisamment encourageante pour le citoyen? Ne conviendrait-il pas que, tout comme dans le cadre de la procédure d'enquête publique⁵, l'autorité indique, dans l'*instrumentum* qu'elle va prendre, les motifs, de droit et de fait, pour lesquels elle entend s'écarter de la préférence citoyenne manifestée⁶? Enfin, la maxime populaire enseigne que l'argent ne fait pas le bonheur. Les réticences à recourir à la consultation populaire sont-elles vraiment financières? L'on peut supposer que c'est un aspect du problème. Mais le nœud de la difficulté ne se situe-t-il pas dans le fait que les mandataires qui laissent place à l'expression populaire sont agacés, lorsqu'ils sont en désaccord avec le résultat de la consultation et qu'ils se sentent alors coincés?

2. L'HARMONISATION DU DROIT D'INTERPELLATION

35. La consultation populaire est un moyen spectaculaire de convier le citoyen au cœur du processus décisionnel. Un moyen plus feutré consiste à permettre à ce dernier d'interpeller le collège ou l'un de ses membres, par le biais d'interpellations en séance.

A l'heure actuelle, le mécanisme de l'interpellation par le citoyen n'est guère consacré dans le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. C'est le règlement d'ordre intérieur de l'assemblée représen-

1. Voir le communiqué de presse du gouvernement wallon du 4 mai 2006, *o.c.*

2. Sur la consultation populaire et ses limites, voir not. F. DELPÉRÉE, «La consultation communale», *Rev. dr. commun.*, 1995, pp. 287-299; F. TULKENS, «La consultation populaire communale – commentaire et réflexions sur la loi du 10 avril 1995», *J.T.*, 1995, pp. 729-733; G. GENERET, *La consultation populaire communale*, Bruxelles, éd. CRISP, 1997, p. 29; G. GENERET, «La loi du 13 mai 1999 modifiant les articles 318 à 323 de la Nouvelle loi communale, relatifs à la consultation populaire communale», *Mouv. comm.*, 1999, pp. 480-481; P. THIEL et J.-M. VAN BOL, «La démocratie», in *Communes et Région: quel partenariat pour le XXI^e siècle*, Namur, Union des Villes et communes de Wallonie, pp. 45-47; P. BLONDIAU et consorts, *La commune*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2000, pp. 103-104; A. COENET, *Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. La Région wallonne organise ses pouvoirs locaux*, Bruxelles, La Charte, 2005, pp. 161-163 et 248-250; F. TULKENS, «Les procédures de consultation et de discussion organisées ou non par un texte», in B. JADOT, *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 31-46; M. VERDUSSEN, «La consultation populaire dans les communes de Belgique», in G. GUIHEUX, *La mise en œuvre de la décentralisation: étude comparée France, Belgique, Canada*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2006, pp. 195-223.

3. Sur les trois mesures projetées, voir le communiqué de presse du gouvernement wallon du 4 mai 2006, *o.c.*

4. C'est, du reste, la solution retenue s'agissant de la consultation provinciale, sur laquelle les auteurs de la réforme ont, semble-t-il, entendu s'aligner.

5. Voir, à cet égard, D. RENDERS, «Les obligations qui incombent à l'Administration après avoir procédé à une enquête publique», in B. JADOT (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 209-213.

6. Il est vrai que l'article L1141-8, alinéa 1^{er}, du Cwadel dispose déjà ce qui suit: «Toute décision sur l'organisation d'une consultation populaire fait l'objet d'une motivation formelle». Dans son alinéa 2, il précise: «L'alinéa précédent s'applique également à toute décision qui concerne directement une question qui a fait l'objet d'une consultation». L'on pourrait donc déjà en déduire l'exigence requise, si l'on entend par «motivation formelle», l'obligation telle qu'elle est prévue aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 «relative à la motivation formelle des actes administratifs» (en ce sens, voir *Doc. parl.*, Sén., sess. ord., 1994-1995, n° 1338/1, pp. 6-7; égal. F. TULKENS, «La consultation populaire», *o.c.*, p. 732.



tative qui le consacre, au prix de modalités variables, d'une collectivité à l'autre¹.

Le gouvernement wallon souhaite harmoniser le droit d'interpellation, «du citoyen» selon le communiqué de presse², «de l'habitant» d'après les projets en cours³. C'est en consacrant différents principes dans le Code.

Il s'agirait d'exiger que l'interpellation porte sur un sujet d'intérêt collectif, à l'exclusion de tout sujet d'intérêt privé⁴. Le citoyen qui désire procéder à une interpellation serait, par ailleurs, tenu de l'adresser par écrit, sous forme de question, quatre jours calendrier au moins avant la séance⁵. La recevabilité de la demande serait encore appréciée par le collège. Au cas où ce dernier viendrait à déclarer la demande irrecevable, il serait contraint d'en exposer les motifs en séance publique du conseil. En revanche, au cas où la demande serait accueillie, l'interpellation aurait lieu en séance publique, sachant que trente minutes seraient réservées à l'ensemble des interpellations, que le collège serait invité à répondre en séance et que le citoyen ne se verrait pas garantir le droit de répliquer.

Il est encore prévu que les interpellations soient mises en ligne, sur le site *internet* de la commune – désormais obligatoire – et publiées dans le bulletin local, s'il en existe.

36. Si, dans son contenu, le mécanisme est, à l'évidence, de nature à encourager un rapprochement entre le citoyen et les autorités communales, l'on avoue une certaine perplexité à valider la terminologie à laquelle il est recouru.

En droit public, l'interpellation renvoie à une réalité précise. En procédant à une interpellation, le membre de l'assemblée – qui agit individuellement – entend demander une explication qui donne alors lieu à un débat public où d'autres membres de l'assemblée peuvent intervenir. A la différence de la question, l'interpellation se termine par une motion. Celle-ci peut être simple: l'interpellation est alors close et l'assemblée passe au point suivant de l'ordre du jour. Au contraire, elle peut être motivée. Elle exprime alors la confiance ou la méfiance dans l'action politique du gouvernement⁶.

A l'évidence, ce n'est pas d'une interpellation, au sens classique du terme, qu'il est question, en l'espèce. Une expression plus appropriée devrait, sans doute, être préférée.

B. L'avènement d'un mécanisme original

37. Au rayon des nouveautés destinées à renforcer la démocratie participative, le gouvernement wallon entend adopter la technique du budget participatif.

Tout droit venue du Brésil, où elle a vu le jour, il y a près de vingt ans (1), la technique a connu un véritable sacre lors des dernières élections locales. Au point que tous les partis ont choisi de l'inclure dans leur programme électoral.

Conscient de l'importance grandissante du phénomène de mode, le gouvernement nourrit l'intention de lui donner un fondement juridique (2). L'originalité du système permet de le distinguer d'autres techniques budgétaires, proches en apparence (3).

1. LES ORIGINES DU PROJET

38. Le budget participatif⁷, imaginé et instauré à Porto Alegre à la fin des années quatre-vingts par Olivio Dutra, leader du parti des travailleurs, est la clef de voûte d'un dispositif visant à créer ou à renforcer les structures de participation et de délibération de la gestion publique du budget. De telles mesures s'avéraient nécessaires pour sortir le Brésil de la dictature et du marasme social caractérisé par la corruption.

Le parti brésilien des travailleurs, qui se différencie des autres partis brésiliens en raison de ses racines plus «populaires», avait inscrit la participation citoyenne au fronton de son programme. Après de nombreuses hésitations sur le choix du modèle de participation à adopter, le parti opta pour la technique du budget participatif.

39. Le budget participatif est un mécanisme qui consiste à permettre à la population d'élaborer une partie du budget municipal et de contrôler l'intégralité de son exécution. Les citoyens peuvent ainsi exprimer leurs revendications et choisir leurs priorités d'investissement. Certaines propositions budgétaires ainsi

1. Voir, en ce sens, M. LAMBERT, *o.c.*, p. 38.

2. Voir le communiqué de presse du gouvernement wallon du 4 mai 2006, *o.c.*

3. Par «habitant», le projet semble notamment viser les personnes morales dont le siège serait situé sur le territoire de la commune.

4. Dans le communiqué de presse du gouvernement wallon daté du 4 mai 2006, il est question, s'agissant des communes, d'«intérêt communal». L'expression est ambiguë. Elle laisse supposer que l'interpellation du citoyen ne pourrait pas avoir trait à une question touchant une compétence des communes qui leur aurait été dévolue par une collectivité supérieure. Si tel est le cas, l'on ne voit pas ce qui justifie une telle différence de traitement.

5. Tel est, selon les informations qui sont actuellement les nôtres, le sens dans lequel s'oriente le décret.

6. Th. BOSLY, «Le contrôle politique», in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Belgique fédérale, op. cit.*, pp. 358-359.

7. M. LAMBERT, *o.c.*, pp. 45-46; S. BOLLEN et M. LAMBERT, «La participation des citoyens», in *La commune 2006*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2006, p. 119; L. AVRITZER, «Nouvelles sphères publiques au Brésil: démocratie locale et délibération politique», in *Gestion de proximité et démocratie participative – Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 237; F. POLET, «Genèse, principes et acteurs du Budget participatif de Porto Alegre», in *Gresea Echos*, n° 36, nov.-déc. 2002, consultable sur internet à l'adresse <http://www.cetri.be/Exploreur4/Textes/Gresea.doc>; voir égal. les sites internet <http://www.plan2004.be/fr/goedepraktijken1.htm>, http://vincentdecroly.be/page/demain/dossier_bp.html.



émises, qui équivalent à 20 % du budget de la ville, seront ensuite reprises telles quelles par les autorités, qui y donneront suite l'année suivante. De ce fait, les habitants disposent d'un incontestable pouvoir de décision¹.

La mise en œuvre de cette technique à Porto Alegre a nécessité non seulement l'organisation de réunions et d'assemblées de citoyens, afin de canaliser les idées populaires et de créer des espaces de discussion. Elle a également requis l'installation d'un conseil du budget participatif, véritable chaînon entre les autorités et les délégués des citoyens. Une sélection des projets proposés et l'élection de représentants est, on le devine, indispensable pour la praticabilité du système.

40. Avant d'atterrir en Belgique, le budget participatif a été l'hôte de nos voisins français. Dépassant l'élan de Valenciennes², localité pionnière en France en matière de participation citoyenne, la ville de Saint-Denis a décidé, dès 2001, d'associer les habitants aux choix budgétaires de leur ville. La ville française, de près de 87.000 habitants, a expérimenté cette technique à une échelle plus restreinte, ce qui a permis de transposer plus facilement le concept aux villes et communes wallonnes³.

Précisément, l'expérience s'est ensuite propagée en Wallonie, dans les villes de Mons⁴, Sambreville et Thuin⁵. Chacune d'elles, voulant encourager le développement socio-économique de son territoire, a adapté en fonction des réalités locales, la technique brésilienne teintée de pratique française.

Le législateur flamand a, pour sa part, inscrit dans le nouveau décret communal flamand, un mécanisme de participation à la fois novateur et différent du système évoqué. Ce mécanisme, qualifiée de «*budgethouder-schap gedelegeerd aan wijkcomités en burgerinitiatieven*»⁶, autorise une délégation de la gestion du budget à des comités de quartiers et à des initiatives citoyennes, sous l'autorité d'un membre du personnel spécialement désigné à cet effet. Le collège des bourgmestre et échevins peut ainsi décider, aux conditions fixées par le conseil communal, d'associer des groupes de citoyens à la gestion d'une partie précise du budget, en vue de réaliser des projets déterminés. La technique flamande se distingue de l'expérience de Porto Alegre, dans la mesure où les citoyens interviennent après l'adoption du budget communal, dans la phase de mise en œuvre⁷.

2. LE CONTENU DU PROJET

41. Sur le fondement de ces diverses expériences, le gouvernement wallon entend consacrer, dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la participation budgétaire citoyenne. Il estime cependant que le principe de l'autonomie communale doit primer. Il reviendrait ainsi à chaque conseil communal de décider souverainement de consacrer une part du budget communal à la participation citoyenne⁸.

L'instauration d'une technique budgétaire participative présente l'intérêt de permettre aux citoyens d'accompagner, d'évaluer et de rendre compte des projets au conseil communal. L'aspect pédagogique n'est pas négligeable non plus: les citoyens prennent conscience des contraintes liées à la gestion publique, de l'utilité de l'impôt et de la nécessité des investissements.

Il semblerait que l'on se dirige, à l'aune des projets connus pour l'heure, vers un mécanisme participatif du type de celui mis en œuvre en Région flamande. Les citoyens interviennent après le vote du budget. Le budget communal pourrait ainsi contenir des crédits limitatifs destinés à la réalisation de projets proposés par les habitants de la commune. Il conviendrait cependant que le gouvernement fixe des limites quantitatives, afin d'éviter les générosités communales frivoles. Il s'imposerait aussi qu'il veille à rappeler dans l'éventuelle disposition budgétaire les principes de bonne gouvernance, d'objectivité et de transparence qui devraient animer la gestion publique wallonne.

Les intentions du gouvernement wallon en la matière ne sont cependant pas très claires. En toute hypothèse, il faudra aménager, dans les communes wallonnes, des assemblées participatives, des comités de quartier ou tout autre assemblée où les habitants de la commune pourront débattre entre eux et discuter avec les autorités. La création de structures d'accompagnement devra également être envisagée.

3. L'ORIGINALITÉ DU PROJET

42. Le système en gestation ne doit pas être confondu avec l'octroi de subsides dans les conditions fixées par la loi du 14 novembre 1983 «relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions». L'octroi de subsides ne laisse, en effet, aucune place à l'initiative populaire et à la participation citoyenne⁹.

1. V. DE COOREBYTER, *La citoyenneté*, Dossier du CRISP n° 56, Bruxelles, 2002, p. 83.

2. <http://www.ville-valenciennes.fr> et <http://www.valenciennes.acqv.free.fr>.

3. <http://www.ville-saint-denis.fr>.

4. A. SERON «Le budget participatif», consultable sur l'adresse, <http://www.mons.be>.

5. <http://www.thuin.be> et http://www.opladis.be/display/content_se/bourgmestres/6530_thuin_int.htm. Voir également, la brochure *Thuin ..., à l'écoute de ... Ses Quartiers ...*, Awans, Editions Weka s.a., 2006.

6. Art. 159, § 4, du décret communal flamand, *M.B.*, 31 août 2005.

7. Voir, à ce propos, E. LANCKSWEERDT, «De participatieregeling in het nieuwe Gemeentedecreet», *T. Gem.*, 2006/2, pp. 16-18. et H. MATTHIJS, «De budgettaire bepalingen in het Gemeentedecreet», *T. Gem.*, 2006/3, p. 29.

8. Voir le communiqué du gouvernement du 4 mai 2006, *o.c.*

9. *Ibid.*



Le budget participatif se distingue également du mécanisme des conseils participatifs. Ces conseils, visés à l'article L2212-31 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, synthétisent les besoins prioritaires des citoyens et sont ensuite consultés par les autorités provinciales, avant le vote du budget. Le gouvernement n'envisage pas de changement au niveau provincial. Il estime que le système des conseils participatifs se révèle adapté au territoire provincial, plus vaste, et aux compétences provinciales, plus circonscrites et mieux encadrées¹.

L'instauration du budget participatif au niveau du C.P.A.S. ne semble pas non plus figurer à l'agenda des réformes wallonnes. Le gouvernement compte sur la présence du président du C.P.A.S. au collège communal, en vertu de l'article L1123-8 du Code de la démocratie locale, pour développer des synergies entre les deux institutions. Il espère, de la sorte, que certains projets sociaux, portés par les citoyens de la commune, soient pris en compte lors de l'élaboration du budget du centre. L'on peut cependant se demander si un tel souhait a des chances de se concrétiser. Les budgets des C.P.A.S. ne laissent déjà que peu de marges de manœuvre aux gestionnaires sociaux. On les voit mal inclure d'autres préoccupations.

* *
*

43. Les propositions envisagées – qui sont de nature à renforcer le *contrôle institutionnel* et la *participation citoyenne* – sont-elles de nature à aboutir au résultat escompté, qui est d'améliorer la gouvernance publique?

De prime abord, il semble que l'on puisse répondre à la question par l'affirmative. La meilleure information des mandataires, la promotion de la transparence et de la participation du public dans le processus décisionnel, l'accroissement des mécanismes de contrôles politiques et financiers ou encore l'optimisation des rouages existants, sont autant de motifs de satisfaction à l'annonce de la réforme en vue.

Un examen attentif des options envisagées conduit, cependant, à davantage de scepticisme.

44. S'agissant du *renforcement du contrôle institutionnel*, n'est-il pas excessif d'attendre du secrétaire communal et du greffier provincial – dont les responsabilités sont déjà lourdes – qu'ils s'acquittent d'une charge supplémentaire de travail, destinée, certes, à éclairer les mandataires, mais au prix d'un nouvel horaire décalé? Par ailleurs, pourquoi les mécanismes de contrôle des entités satellites aux communes doivent-ils être consacrés dans le règlement d'ordre intérieur plutôt qu'institués par le Code de la démocratie locale? L'on peut encore se demander s'il est pertinent de réclamer de l'échevin qu'il informe ses collègues de la communication qu'il s'apprête à faire sur un sujet

étranger à la gestion dont il est en charge, alors qu'individuellement, il est incompétent pour engager juridiquement la commune? Et l'on pourrait multiplier les exemples. A propos de la liste des actes qui seraient soumis à la tutelle, lesquels pourraient, par exemple, s'étendre aux actes de nomination de personnel, de même qu'aux sanctions disciplinaires. Ou à propos des rapports que risque d'entretenir l'Office d'inspection et de contrôle avec le gouvernement – autorité de tutelle –, alors que les deux institutions sont conçues pour être indépendante l'une de l'autre. A ce sujet, l'Office ne pourrait-il pas, à l'instar de la Cour des comptes, s'inscrire dans l'orbite du Parlement, plutôt que dans celle du gouvernement?

45. Quant au *renforcement de la participation citoyenne*, l'on avoue plus qu'une hésitation, un malaise. Une chose est, en effet, de vouloir améliorer la gouvernance publique, ce que le renforcement du contrôle institutionnel entend promouvoir. Autre chose est d'encourager la gouvernance par le public, qui s'analyse comme un tout autre objectif.

La question se pose de savoir si les deux objectifs poursuivis par les auteurs de la réforme n'aboutissent pas à un certain paradoxe. Pourquoi, en effet, vouloir améliorer la gouvernance publique et, dans le même temps, la désavouer, en rendant le pouvoir au public?

A moins que le public ne reçoive pas les moyens de réellement l'exercer?

A cet égard, on a pu observer que la consultation populaire – si elle est rendue financièrement plus accessible et pratiquement plus efficace – demeure une consultation populaire. Elle continue d'être l'avis d'habitants que les autorités communales demeureront embarrassées d'avoir recueilli, chaque fois que l'avis ne correspondra pas au souhait qui était le leur. Quant au budget participatif, il est illusoire de considérer que tous les citoyens sont armés pour s'y investir. C'est, du reste, le motif pour lequel les auteurs du projet ne peuvent pas totalement écarter tout mécanisme de représentation. Mais les représentants désignés dans le cadre de ce mécanisme disposent-ils d'une légitimité comparable à celle des conseillers communaux, dans un contexte où ils seront désignés par une poignée de citoyens d'un quartier tout au plus? Enfin, la part du budget allouée à ce mécanisme sera-t-elle assez significative pour rendre ce dernier efficient?

Ce n'est pas que le propos se veuille hostile à la participation citoyenne. L'élection de représentants est fondamentale. Et l'enquête publique présente une utilité certaine, dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire notamment. Dans ces deux hypothèses, cependant, la fonction du public présente une plus-value évidente et est, qui plus est, prise en compte. Tels qu'ils sont proposés, les mécanismes de consultation populaire et de budget partici-

1. *Ibid.*



patif ne garantissent pas pleinement cette double exigence.

46. Derrière le scepticisme et le malaise exprimés, il y a surtout que, passé un certain stade, le droit n'est rien sans celles et ceux qui sont chargés de le faire vivre. Le meilleur allié de la bonne gouvernance n'est-il

pas, de ce point de vue, l'éthique personnelle qui anime chaque mandataire?

S'il ne faut pas sous-estimer les responsabilités qu'un mandataire accepte d'endosser, il ne faut pas non plus sous-estimer l'influence morale qui peut être la sienne dans la gouvernance de la collectivité locale qu'il a accepté de servir.