

Refonder la démocratie et assainir les pratiques politiques

ECOLO - 21 juin 2017

Introduction

La décision du cdH de retirer la prise des Gouvernements régionaux en Wallonie et à Bruxelles a été précédée d'une série de scandales (Publifin, ISPPC, Samusocial, Kazakhgate,...), impliquant à des degrés divers des représentants des trois partis traditionnels. Ces dossiers d'une gravité extrême sapent la confiance des citoyens dans leurs institutions et dans leurs représentants. Ils illustrent de façon dramatique la nécessité d'un assainissement en profondeur des pratiques politiques et d'une refondation de la démocratie.

Face aux défis sociaux et économiques et face aux urgences environnementales, nous ne pouvons nous permettre que cette crise d'une ampleur sans précédent de notre système démocratique se poursuive ou s'amplifie. La priorité aujourd'hui n'est donc pas aux jeux de pouvoir mais aux mesures qui permettront d'éviter que demain de tels scandales se reproduisent et, plus largement, de répondre au gouffre démocratique et à la défiance des citoyens. Nous constatons en effet que les pratiques politiques déviantes empêchent d'organiser le fonctionnement des administrations et de concrétiser les politiques environnementales, sociales, culturelles, de santé, d'enseignement,... au mépris des citoyens et des services dont ils ont besoin.

Pour Ecolo, la solution passe par plus de démocratie.

De toute crise, il faut faire une opportunité. La crise de confiance des citoyens à l'égard des institutions et des politiques est telle qu'une véritable révolution éthique et un changement profond du système politique s'imposent. C'est le temps du changement. Et Ecolo, plus que toute autre formation politique, porte légitimement cette ambition.

Pour Ecolo, l'urgence n'est donc pas aux négociations d'alliances, mais bien à l'engagement de tous les responsables politiques à refonder la démocratie pour plus d'efficacité, de participation et d'éthique. Il est possible d'aller vite en ce sens et c'est d'ailleurs ce que les citoyens attendent, inquiets des politiques laissées en suspens par la situation actuelle.

Si nous en partageons la volonté, les fondations d'un nouveau système politique doivent être adoptées au plus tard le 21 juillet et traduites en textes législatifs dès septembre.

Il faut assainir en profondeur. Des chantiers importants doivent être entamés pour engager de changements à la hauteur de la crise démocratique que nous traversons et nous faire basculer dans un système politique refondé.

C'est pourquoi, Ecolo propose une série de réformes susceptibles d'engager de façon définitive ces changements en matière d'éthique des mandataires publics, de gouvernance plus efficace, de transparence et de démocratie élargie à davantage de participation citoyenne.

Il va de soi qu'il convient par ailleurs que les recommandations de la commission Publifin soient mises en œuvre et que leurs principes soient étendus à la Région de Bruxelles-Capitale.

La présente note énonce des principes et objectifs. Nous nous limitons par ailleurs dans cet exercice aux mesures directement liées aux compétences des régions et communauté étant entendu qu'un travail important est également en cours au niveau fédéral dans le cadre de la Commission pour le renouveau démocratique. Cadre dans lequel Ecolo porte, main dans la main avec Groen, la même ambition transformatrice.

On ne construit pas une maison en commençant par le toit ou par les murs, mais en posant des bases solides et, c'est de toute évidence nécessaire ici, par l'assainissement d'un sol décidément beaucoup trop pollué par les turpitudes de certains. **Pour les écologistes, l'adoption et la mise en œuvre de ces mesures sont nécessaires avant toute discussion éventuelle sur des programmes de gouvernement ou des alliances, qu'elles les associent ou non.**

Car sans la confiance des citoyens et sans une gouvernance efficace, il ne sera pas possible à notre société de relever les défis plus qu'urgents que nous avons à relever ensemble pour protéger l'intérêt général, engager la transition écologique et garantir la justice sociale.

Table des matières

Chapitre 1 : Ethique des mandataires

1. Etablir le décumul intégral des mandats
2. Plafonner l'ensemble des rémunérations des mandataires publics à 100% de l'indemnité parlementaire et y inclure les rémunérations privées
3. Rendre publiques les rémunérations des mandataires
4. Donner un pouvoir de décision à la Commission de déontologie
5. Eriger en infraction pénale toute intervention au bénéfice de dossiers individuels

Chapitre 2 : Gouvernance

6. Dépolitiser les recrutements dans la fonction publique
7. Composer le Gouvernement de la FWB à partir des ministres régionaux wallon et bruxellois
8. Simplifier les structures entre les Régions et les communes (Wallonie): supprimer les Provinces, simplifier drastiquement le tissu des structures publiques régionales, supra et para communales
9. Simplifier les structures entre la Région et les communes (Région Bruxelles Capitale): réviser les limites communales, régionaliser toutes les zones et structures d'intérêt régional, supprimer la Présidence du Parlement de la COCOF, diminuer de 30% du nombre d'échevins
10. Créer une circonscription régionale pour le Parlement de Wallonie
11. Intégrer les générations futures au coeur de la décision publique

Chapitre 3 : Démocratie citoyenne

12. Organiser des consultations populaires régionales (y compris pour les traités internationaux)
13. Instaurer un Droit d'initiative législative citoyenne
14. Introduire le tirage au sort dans les Parlements par la création de commissions mixtes élus/citoyens
15. Aboutir à une démocratie paritaire
16. Rendre les scrutins intégralement proportionnels
17. Ouvrir totalement l'accès à l'information aux citoyens

Chapitre 1 : Ethique des mandataires

Proposition 1 - Etablir le décumul intégral des mandats pour les parlementaires et l'ensemble des fonctions régionales à responsabilité importante (Ministres, chefs de cabinet, directeurs généraux des administrations, et des organismes d'intérêt public et intercommunales qui ne pourront plus exercer aucun autre mandat exécutif).

La fonction de parlementaire (et a fortiori celle de ministre) est suffisamment importante sur le plan démocratique et correctement rémunérée pour exiger des élu(e)s une disponibilité totale à son exercice, mais également de lever tout soupçon de conflit d'intérêt avec d'autres fonctions publiques et privées.

Le décumul contribuera à une meilleure prise en compte de l'intérêt général, évitera de nombreux conflits d'intérêts, réduira la concentration des pouvoirs, permettra un engagement à 100% au service de la Wallonie et de Bruxelles. Il élargit également la surface de la démocratie grâce à la participation d'un nombre plus important de citoyens.

Proposition 2 - Plafonner l'ensemble des rémunérations des mandataires publics à 100 % de l'indemnité parlementaire fédéral et y inclure les rémunérations privées.

Les citoyens doivent pouvoir avoir confiance en leurs élus, notamment quant au fait de remplir leur mission au service exclusif de l'intérêt général et non de leur intérêt personnel et de leur enrichissement. L'un des éléments importants qui contribuent à cette confiance est lié à la hauteur de la rémunération de ces élus, qui doit également leur permettre de rester en phase avec la réalité vécue par leurs concitoyens. Il faut considérer le risque de confusion entre intérêts publics et privés. Il faut dès lors réduire drastiquement le plafond des rémunérations des mandataires et limiter par ailleurs au maximum les risques de confusion.

Proposition 3 - Rendre publiques les rémunérations des mandataires à travers un cadastre des rétributions et avantages divers de tous les mandats publics

Cette publicité permettra de procéder à une objectivation et à une limitation des rémunérations, notamment en fonction des responsabilités, des compétences et de la charge de travail. Elle permettra également aux pouvoirs publics d'assurer la transparence en la matière, à la fois quant aux rémunérations liées à chaque mandat et quant à la situation de chaque mandataire.

Proposition 4 - Donner un pouvoir de décision à la Commission de déontologie commune aux Parlements de Wallonie, de la Fédération Wallonie-Bruxelles, de la COCOF et au PDG. La Région bruxelloise devra également se doter d'une telle Commission de déontologie. Il est urgent d'installer cette Commission de déontologie, qui doit voir ses pouvoirs élargis. Les citoyens devront pouvoir la saisir. Ses décisions devront être publiques.

Proposition 5 - Eriger en infraction pénale toute intervention des mandataires publics au bénéfice de dossiers individuels auprès d'une autorité judiciaire ou administrative, et violant le principe de la séparation des pouvoirs, le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, ou transgressant le **code de déontologie des mandataires**. Ce code, réglant les relations entre mandataires publics et citoyens, devra être précis, clair et exigeant. Il sera adopté par le législateur et **assorti de sanctions en cas de non-respect**.

Chapitre 2 : Gouvernance

Proposition 6 - Dépolitiser les recrutements (et les emplois de direction) dans la fonction publique et les structures publiques ou assimilées

Ecolo propose de systématiser l'organisation de procédures transparentes, objectives et impartiales (profil de fonction, appel public à candidatures, grille d'évaluation, jury indépendant) pour tous les recrutements et engagements dans la fonction publique (y compris locale) et dans les organismes d'intérêt public, afin de garantir l'accès égal de tous, de retenir le meilleur des candidats et de mettre fin aux pistons. Il importe également de renforcer et d'élargir le régime des mandats à l'ensemble des fonctions de management dans la fonction publique et dans l'ensemble des organismes d'intérêt public (mandat et lettre de mission liés à la durée de la législature, brevet de l'Ecole d'administration publique, appel à candidatures, jury indépendant).

Proposition 7 - Composer le Gouvernement de la FWB exclusivement à partir de Ministres des Gouvernements régionaux wallon et bruxellois et réduire considérablement le nombre de Ministres

Cette mesure permet la suppression de six postes ministériels et améliore la coordination et la cohérence des politiques régionales et communautaires tout en renforçant le lien entre la Wallonie et Bruxelles.

Proposition 8 - Simplifier les structures entre les Régions et les communes en Wallonie, en commençant par supprimer les provinces et transférer leurs compétences, en opérant les transferts de leurs compétences vers les niveaux de pouvoir plus adéquats (Région, Fédération Wallonie-Bruxelles / Communauté germanophone, communes / supracommunalité). Cette réorganisation s'effectuera dans le respect de l'emploi, dans le maintien des missions d'intérêt public exercées et dans l'amélioration des services fournis aux citoyennes et citoyens.

Dans le même ordre d'idées, il faut supprimer toute structure inutile et simplifier le tissu des structures publiques régionales, supra et para communales qui font double emploi ou dont les missions pourraient être effectuées de façon plus optimale par une autre administration ou un autre organisme, et mieux contrôler les sociétés à participation publique et les filiales.

La multiplicité d'acteurs et le trop grand nombre d'institutions est à la source de nombreuses inefficacités, est coûteux pour la collectivité et l'est un des vecteurs des baronnies. Il est donc indispensable d'entreprendre les réformes institutionnelles nécessaires au sein de chacune des Régions.

Proposition 9 - Simplifier les structures entre les Régions et les communes en Région de Bruxelles-Capitale

Le modèle bruxellois manque de vision et de cohérence. Il doit évoluer car le fossé se creuse entre le citoyen, ses besoins et le politique, entre les outils publics et le contrôle démocratique. Les dérives éthiques achèvent d'illustrer ces dysfonctionnements. Il est essentiel d'avoir une Région et des communes qui fonctionnent efficacement, dans un paysage institutionnel simplifié. C'est pourquoi nous proposons de :

- **Revoir les limites communales** afin de les rationaliser, de garantir la continuité territoriale et rééquilibrer le poids des différentes communes ;
- **Régionaliser toutes les zones, les structures et institutions d'intérêt régional** afin de renforcer la Région et éviter à l'avenir toute relation de concurrence avec les communes qui a souvent paralysé le fonctionnement général de Bruxelles ;
- **Supprimer la fonction de Présidence du Parlement et celle de tous les membres du bureau de la COCOF.** Comme pour la COCOM, ces mandats peuvent être assumés par les membres francophones du Parlement de la Région ;
- **Diminuer de 30% du nombre d'échevins par collège ;**
- Renvoyer **les compétences sociales et santé de la COCOF à l'OIP Iriscare (COCOM)** pour plus de cohérence et de transversalité.

Proposition 10 - Créer une circonscription régionale pour le Parlement de Wallonie, afin de favoriser l'émergence d'une vision politique régionale à l'échelle de la Région. Sur cette base, serait élue une part significative du Parlement, à nombre global d'élus inchangés. La représentation proportionnelle sera préservée par l'élargissement parallèle de certaines circonscriptions.

Proposition 11 - Intégrer les générations futures au coeur de la décision publique

Afin de prendre en compte les enjeux climatiques et écologiques de façon systémique dans les processus gouvernementaux, tout projet de décision devra être analysé, préalablement à la réunion des gouvernements, par une Inspection du développement durable, qui examinera son impact au regard des objectifs climatiques et écologiques. Elle remettra son avis au Gouvernement, à l'instar de celui remis par l'Inspection des Finances sur le plan du budget et des finances publiques.

Chapitre 3 : Démocratie citoyenne

Proposition 12 - Organiser les consultations populaires régionales (y compris pour les traités internationaux)

Il faut établir un cadre décretaal pour rendre possible l'organisation de consultations populaires à l'échelle régionale, comme le permet à présent la Constitution, à l'initiative de citoyens ou de parlementaires. Le champ d'application doit être le plus large possible et notamment viser les traités internationaux mixtes avant qu'ils n'engagent juridiquement l'Etat. Il convient également de garantir un débat démocratique et équitable, à travers un processus de validation de la question posée sans chausse-trape et à travers un contrôle des dépenses de campagne. L'usage doit aussi être le plus large et le plus simple possibles, en termes de récolte de signatures et de seuil d'accès.

Proposition 13 - Instaurer un droit d'initiative législative citoyenne.

Il consistera en la possibilité pour des citoyens¹ de déposer une proposition de décret, d'ordonnance ou de résolution et de la voir examinée par la commission parlementaire compétente. Il comporte également la possibilité d'obtenir l'organisation d'une consultation populaire en cas de refus du Parlement de se saisir de son texte ou en cas de contre-proposition de celui-ci, à condition de recueillir le nombre adéquat de signatures².

Proposition 14 - Introduire le tirage au sort dans les Parlements par la création de commissions mixtes composées d'élus et de citoyens.

Le tirage au sort est une source potentielle de renouvellement, aux côtés des mécanismes d'élections. Reconnexion entre les représentants politiques et les citoyens, c'est également un moyen de lutter contre le carriérisme du monde politique et de rendre les institutions accessibles à une plus grande part de la population. L'objectif de ces commissions composées pour moitié d'élus et pour moitié de citoyens est de débattre d'enjeux de société et de formuler des recommandations pouvant donner lieu à des propositions de résolution ou de décret. Les enjeux soumis à leur délibération sont déterminés par les Parlements et par des pétitions de citoyens.

Proposition 15 - Aboutir à une démocratie paritaire.

Afin d'améliorer la représentation démocratique, il faut garantir une présence équilibrée des genres dans toutes les instances représentatives : Parlements, exécutifs, organes et instances dirigeantes des organismes d'intérêt public. Le moyen utilisé sera d'instaurer la règle du tiers au moins de présence de chaque genre là où aucune règle n'est encore fixée, pour tendre vers la parité dans les instances qui appliquent déjà une mixité minimale d'un tiers.

Proposition 16 - Rendre les scrutins intégralement proportionnels, afin d'assurer plus d'égalité entre les voix des électeurs et une meilleure représentation de leurs différentes sensibilités politiques.

¹ Moyennant le respect des mêmes balises que celles prévues en matière de consultation populaire par la Constitution.

² Pour concrétiser le droit d'initiative citoyenne, il suffira d'amender les règlements des différents Parlements concernés (Wallonie, Bruxelles, Communauté germanophone, FWB) en ce sens.

Le système électoral comprend des mécanismes qui altèrent la proportionnalité de la représentation, diluent l'expression du droit de vote des citoyens et renforcent sans motif légitime l'hégémonie de la force politique dominante³. Rendre ce système proportionnel améliore en outre directement le contrôle démocratique de la gestion publique en insufflant dans les assemblées une diversité des points de vue et augmente le contre-pouvoir.

- Revoir la taille des petites circonscriptions électorales afin d'élire au minimum 5 représentants dans chaque circonscription et supprimer le seuil d'accès à l'apparement ;
- Utiliser une clé intégralement proportionnelle aux élections communales ;
- Calculer la répartition des mandats dans les intercommunales sur base des suffrages exprimés par les électeurs et non des sièges des partis.

Proposition 17 - Ouvrir totalement l'accès à l'information aux citoyens

Le développement de la participation citoyenne repose sur un pré-requis : le libre accès de tous aux décisions et documents publics. Ce droit a beau exister formellement, il se heurte, dans la pratique de tous les niveaux de pouvoir, à une série de résistances. Il faut donc :

- Publier proactivement les actes administratifs, les avis et actes préparatoires aux décisions publiques à travers des supports de communication efficaces⁴ ;
- Donner un pouvoir de décision aux commissions d'accès aux documents administratifs afin qu'elles puissent exiger des autorités publiques récalcitrantes la production des documents demandés.

³ Ainsi, avec 30% des voix, le PS obtient 40 % des sièges au Parlement de Wallonie. Au niveau communal, la formule de calcul appliquée (la clé Imperiali) conduit à pouvoir obtenir une majorité en sièges sur la base d'une minorité en voix, jusqu'à 41% dans certaines communes ou à ne pas être représenté au conseil communal parfois avec un résultat de plus de 10 %

⁴ Exemples : avis des instances de consultation, avis juridiques sollicités auprès de cabinets d'avocats, études et recherches commandées auprès d'universités ou de centres de recherche, inventaire amiante dans les écoles, information concernant des administrateurs publics, enquêtes publiques, permis d'urbanisme, permis d'environnement, subsides octroyés aux ASBL, etc. Pointons aussi la composition des cabinets ministériels et les mandats exercés par les membres de leur personnel.