

Chapitre II

La participation citoyenne dans un aménagement démocratique de la ville.

Eric Corijn, Jean-Philippe De Visscher, Benoît Périlleux, Aurélie Trigaux, Dirk Van de Putte et Paul Vermeulen.

La forme démocratique de la société issue au XIX^{ème} siècle en remplacement de l’Ancien régime est *nationale* et *représentative*. La participation dans la démocratie représentative s’est développée et approfondie par le suffrage universel, les droits et libertés individuelles et les droits sociaux dans la société du bien-être. Ils régissent le rapport entre les citoyens et les différents niveaux de l’État, la « volonté du peuple » et « la légitimité de la politique ». La représentativité demande une certaine stabilité de l’électorat, une constance et cohérence des mandats, ainsi qu’un lien idéologique assez transparent entre la gestion de la société et la vision du monde en organisation sociale et culturelle.

Avec l’urbanisation croissante, la société est devenue plus complexe et plus volatile. Les électors sont devenus plus divers, les partis moins “droits dans la doctrine”, plus orientés vers un marché électoral. Les anciens piliers reliant le politique à la société civile n’existent plus en toute force. En réaction à cette complexification, la démocratie représentative, elle-même, a changé de nature et est devenue plus « professionnelle » : dominance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, changement du personnel politique qui sort moins du mouvement social et plus des grandes écoles, des cabinets et de l’appareil d’état, prépondérance de la participatie, influence accrue de la technocratie et de l’expertise, importance des médias et du marketing, etc. Cela a installé le fameux « fossé entre le politique et le citoyen ».

Pendant longtemps la participation citoyenne a été vue comme une réponse au déficit démocratique, à la confiscation des décisions par les élus et une frange technicienne. C’est effectivement une réponse, efficace et nécessaire, pour sortir de l’urbanisme des décisions clandestines, prises par quelques cénacles d’informés. Des années ’70 au tournant du siècle, le mot « participation » a été dans la bouche de tous, autant des citoyens que des décideurs. Bien sûr, tout doit être fait pour que la transparence règne ; les procédures de publicité/concertation (on oublie souvent le premier terme) ont permis d’ouvrir la brèche.

L’octroi des permis d’urbanisme se fait aujourd’hui dans une transparence bien plus élevée qu’il y a 50 ans. Mais cela ne suffit plus. Car cette réponse est partielle. Pourquoi ? Parce que le débat reste bien souvent faussé par des décisions déjà engrangées (les fameux coups partis). Et qu’il se cantonne à quelques spécialistes capables de décortiquer d’épais dossiers techniques. Que ces derniers laissent croire qu’en définitive la détermination des besoins se fonde sur les interactions répétées avec le monde économique, le plus souvent immobilier. S’y sont imposés, ajoutés, les acteurs associatifs ; ceux-ci ont trop souvent été contraints de s’enfermer dans les débats de nature juridique, contribuant trop peu à élargir la compréhension des citoyens. On en comprend les raisons, le rapport de force n’a souvent pas permis de sortir de cette logique du cénacle. En aval, se sont accumulées les procédures juridiques en cascade, la transformation des instances de concertation en dialogue de sourd, - la mise en cause de l’intégrité morale des élus, etc.

Depuis les années 60, le modèle de la citoyenneté passive est contesté par un mouvement antiautoritaire. Dans les années 70, l’hégémonie de la planification moderniste et fonctionnaliste est atteinte. L’urbanité voit la naissance de multiples comités de quartier et autres mouvements urbains¹. Ces changements

¹ Voir Castells, M. (1972) : *La question urbaine*, Paris : Maspéro ; Castells, M. (1983) *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press ou Lefebvre, H. (1968) *Le Droit à la ville* Vol I, Vol II (*1973), Paris: Anthropos

(complexité accrue, volatilité de l'électorat, technocratie de l'état, dépolitisation, société civile autonome, etc.) ont mis la question de la "démocratie participative" plus en avant. Ce complément à la démocratie représentative doit rapprocher le politique du citoyen, augmenter l'assise de la gestion, coproduire la société, renouer le politique (l'État) à la société civile, etc. Mais, en même temps, la politique est ainsi confrontée à la multiplicité sociale, aux conflits d'intérêt, à une société civile multiple. Ainsi, la question de la participation doit se décliner en différentes thématiques, au-delà d'une simple question de méthodologie.

Dès le tournant du siècle, la participation s'est progressivement étendue à bien d'autres champs que les décisions relatives aux permis d'urbanisme. Outre les permis d'environnement, assez naturellement impliqués, la participation s'est imposée pour les petits aménagements de quartier. Ensuite les grands projets ont vu éclore des processus très variés : commissions locales de développement, séances d'information et de concertation par les Communes, budgets participatifs, délibérations citoyennes par des panels représentatifs, association de ces derniers à des séances parlementaires, etc. Ces processus livrent des résultats intéressants. Ils construisent des formes de codécision, visant notamment à réduire la distance et l'incompréhension entre élus et citoyens. Ils fondent aujourd'hui les choix des pouvoirs publics dans de nombreux domaines.

1. Un sujet très présent dans la littérature urbanistique

La vaste littérature sur le sujet² insiste sur les différentes fonctions de la participation :

- une *fonction éducative* : par la participation, apprendre à participer dans le formatage de la société ;
- une *fonction pacificatrice* : une décision collective augmente l'acceptation individuelle et clarifie les positions divergentes et la position des « minorités » ;
- une *fonction d'intégration* : augmentation de la cohésion sociale ;
- une *fonction de dynamisation* : la rénovation sociale qui étend « l'intérêt général » à des groupes marginalisés ou cachés.

Ainsi, la participation reconnaît le droit de faire la ville ensemble (et non pas seulement d'être entendu) et donc d'un certain partage du pouvoir. Il ne s'agit pas seulement des processus participatifs instaurés par les autorités, mais aussi, de reconnaître les initiatives citoyennes agissant pour l'intérêt général. Il s'agit de valoriser l'intelligence collective. Certaines initiatives citoyennes ont eu un rôle pionnier dans l'identification (souvent précoce) et la compréhension des enjeux urbains et des possibles solutions (Bruxelles regorge d'exemples : du squat à la politique des occupations temporaires, les États Généraux de l'Eau à Bruxelles (EGEB) et la gestion de l'eau, l'accueil des réfugiés, la protection du patrimoine, la mobilité active, etc.). Les autorités ont réagi en installant des dispositifs participatifs au fil du temps avec différents types de financement (budgets participatifs, subventions, etc.) et de dispositifs de consultation (enquêtes publiques), de programmation (contrats de quartier), d'expérimentation (occupation temporaire). Des initiatives citoyennes et de la société civile ont par ailleurs mis à l'ordre du jour des visions alternatives sur la gouvernance et le projet de ville à Bruxelles (voir les États Généraux de Bruxelles³).

Toutes ces pratiques ont produit un champ plus ou moins organisé de la participation : le monde associatif ou la société civile. Il s'agit de toute organisation autonome de l'état dans la société.

² Voir notamment le récent dossier d'Inter Environnement : Bruxelles en mouvement n° 320 sept/oct. 2022

³ États-Généraux de Bruxelles (2010) : La société civile bruxelloise se mobilise. Novembre 2008-Avril 2009. Thématiques et conclusions, Bruxelles : Le Cri-Actes

En gros, il y a trois formes :

- l'entreprise privée basée sur des *intérêts particuliers*,
- l'organisation d'intérêt de défense de certains *intérêts de groupe*,
- et puis, la société civile orientée vers l'*intérêt public*.

La plupart de la participation se passe par le biais de l'associatif. Il y les organisations permanentes, des associations ad hoc et puis la participation de citoyens individuels ou associés occasionnellement. Mais pour qu'ils puissent influencer une décision, un rapport particulier avec les autorités, avec l'État, est nécessaire. Les formes, les perspectives et les capacités de participation sont donc très diverses et il s'agit de bien les situer dans chaque processus. Il serait bien d'indiquer au moins clairement dans l'institutionnalisation des formes de démocratie participative, les objectifs et la portée décisionnelle de la participation citoyenne.

Les problématiques environnementales ont renforcé l'exigence de transparence et de participation citoyenne : la convention d'Aarhus notamment, signée le 25 juin 1998, et ratifiée par la Belgique, est un accord international visant la « démocratie environnementale ». Ses trois grands objectifs sont :

- améliorer l'information environnementale fournie par les autorités publiques, concernant des principales données environnementales ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

On pourrait distinguer quatre motifs de participation :

- la participation pour *augmenter les assises d'un projet*. Dans la plupart des cas de processus de participation initiés par les autorités ou un maître d'œuvre, le projet est plus ou moins fait, les bureaux et les experts ont travaillé et il s'agit alors de le soumettre à une approbation plus large. Il s'agit là de tester les marges pour un soutien plus ample ;
- la participation pour intégrer *plus d'opinions dans le projet*. Cette forme nécessite d'emblée une autre position des autorités ou promoteurs. Ils doivent être prêts à partager une partie du pouvoir et à vraiment tenir compte des opinions exprimées. Il s'agit d'une forme de coproduction du projet ;
- la participation comme *contestation*. Ici, la participation est le résultat d'une réaction à un processus fermé ou insuffisamment ouvert. Elle se forme dans le conflit ou l'opposition, puis dans la négociation et, éventuellement après, dans une procédure concertée ;
- la participation comme *expression*. Ces formes se situent à l'extérieur des processus comme des expressions libres avant ou au-delà du projet, souvent dans des occupations temporaires, des friches, des *freespaces*... Ils sont parfois l'initiation de nouvelles formes d'urbanisme ou l'ouverture de nouveaux débats urbains.

Dans ce sens, nous devons *revoir l'échelle de la participation* reprise dans beaucoup de textes⁴. Il s'agit là de présenter l'intensité croissante de l'insertion du public dans le développement du projet. Le rôle du citoyen est présenté sous forme linéaire selon son implication croissante : *informer, consulter, aviser, puis : coproduire, cogérer et autogérer*. Mais, puisque la participation implique une relation avec les porteurs de projet, cette échelle ne peut être parcourue sans changement de position du pouvoir. Dans les premiers stades, la décision finale reste entre les mains des initiateurs, dans les stades ultérieurs, le pouvoir est partagé ou transféré. Il s'agit alors de repenser les positions respectives du « primat de la

4 <http://www.lespossibles.org/wp-content/uploads/2017/05/Echelle-dArnstein.pdf>; <https://www.citizenlab.co/blog/civic-engagement-fr/echelle-de-la-participation-citoyenne/?lang=fr>; <https://infogram.com/les-echelles-de-la-participation-1gew2v80nln1mnj>,

politique » (l'arbitrage politique), le propriétaire, les concepteurs, le public, etc. Dans ce champ, il y a un passage de « gouvernement » à « gouvernance », de direction à régie, etc. On parle des rapports entre public et privé (l'État et ses services publics versus le marché et ses offres marchandes), mais aussi, de l'importance croissante du « commun » (auto-organisation commune d'un bien ou d'une économie partagée). Dans la foulée, une diversité d'opinions s'est construite pour revitaliser la démocratie représentative par des panels tirés au sort, des voies législatives parallèles, etc.

Bref, la question de la participation ouvre tout un débat sur l'organisation démocratique de la société et des décisions collectives. Dans le champ de l'aménagement, de la planification, de l'urbanisme et de l'architecture il y a une tension entre « qualité » et « légitimité » du plan ou du projet.

D'un côté, la « qualité » et les compétences des participants entre les experts, les professionnels et le public. A ce niveau, nous devons tenir compte d'un savoir et savoir-faire accrus et plus répandus dans la société contemporaine qui augmentent la qualité des participations, mais en même temps, la tension entre le temps de conception et de réalisation d'un projet ne permet pas assez les formations nécessaires pour mettre tous les participants sur pied d'égalité.

D'autre part, il y a la « qualité », la technicité, la forme du projet concret par rapport au débat démocratique plus large sur les visions de société et les débats publics. Une bonne participation sur un projet devrait idéalement se faire dans un contexte de démocratie participative avec un bon débat public, une qualité des médias, une politisation de la population, une formation à la citoyenneté... Une bonne participation se base sur une citoyenneté de qualité.

Différents questionnements se posent dans ce champ de la participation. Si le soutien accordé aux initiatives citoyennes par le secteur public est en théorie quelque chose de positif, il génère aussi des problématiques dont il est nécessaire de débattre : faut-il vouloir institutionnaliser les initiatives citoyennes et les partenariats publics-citoyens ? Comment éviter alors de rigidifier ces dynamiques innovantes ? Comment éviter l'instrumentalisation ou la récupération politique ? Comment permettre la participation *de tous les types de public* ? Comment éviter la délégitimation ? La participation dans la durée, par l'action (et pas seulement le débat et l'écrit), les limites de la participation numérique (et pas seulement à cause de la fracture numérique), ... Quel rôle donner aux associations dans la relation entre acteurs publics et citoyens ?

La littérature sur le sujet nous offre un cadre analytique : sur l'objectif de la participation, sur les types de participants, sur l'intensité et le pouvoir de la participation, sur la tension qualité-légitimité, etc.

Dans la pratique, des problématiques se dégagent :

- ***Institutionnalisation versus autogestion*** : capacité de différentes générations de mouvements citoyens à identifier et à comprendre des grands enjeux urbains, à critiquer voire résister à certaines politiques publiques et/ou à proposer et expérimenter d'autres manières de faire la ville qui de tous temps, a fait évoluer les politiques publiques et les projets en matière d'urbanisme souvent après une période de résistance : politiques de rénovation urbaine (conscience citoyenne de la richesse des tissus urbains mais aussi sociaux des quartiers bruxellois et opposition à la politique de la *tabula rasa* ayant participé à l'émergence de politiques comme les contrats de quartier notamment); gestion de l'eau (réflexion à l'échelle du bassin versant proposé par les États Généraux de l'Eau à Bruxelles (EGEB), notamment en réaction à une politique publique centrée sur des infrastructures lourdes, types bassin d'orage, approche aujourd'hui reconnue et (en partie) intégrée par les pouvoirs publics) ; occupations temporaires (mouvement citoyen né des squats dénonçant la spéculation foncière et revendiquant le droit au logement étant à

l'origine, notamment, de la politique de occupations temporaires,...); agriculture urbaine (initiatives notamment citoyennes de développement (ou en tous cas de maintien ou de résurrection des pratiques) de potagers urbains servant notamment d'ancrage à la stratégie Good Food); politique de mobilité (occupations festives et militantes par des citoyens dénonçant le tout à la voiture et l'envahissement de l'espace public ayant participé à l'évolution des politiques,...).

Faut-il *institutionnaliser les initiatives citoyennes* et les partenariats public-citoyens ? Comment les reconnaître, leur apporter du crédit, du soutien c'est-à-dire les institutionnaliser sans les contraindre/rigidifier/ instrumentaliser, sans exclure ? Comment maintenir un droit des initiatives citoyennes à s'autogérer et à critiquer/s'opposer aux politiques publiques ? Inversement, pour les acteurs publics, comment objectiver la différence entre une initiative citoyenne et un lobby privé, comment objectiver l'octroi d'un soutien (financier, cadre légal, etc.) ? Dans quelle mesure ces dispositifs renforcent-ils les dynamiques citoyennes ?

- **Citoyen versus expert** : comment inclure tout le monde ? Il y a des inégalités face à la participation : disponibilité temporelle et financière, capacité socio-culturelle (décoder le jargon et les procédures, s'exprimer en public, utiliser les outils numériques de participation, etc.), dénigrement des paroles fragiles, rapports de force et intérêts conflictuels. Comment garantir donc l'accès de tous aux dispositifs de participation ? Comment soutenir l'activisme tout en résistant à la captation de moyens et pouvoirs associés aux dispositifs de participation par une « élite citoyenne » ?
- **Association versus individu** : Il y a une coexistence ambiguë de deux approches de la participation. D'une part, une approche associative fondée sur le regroupement de citoyens qui, en agissant collectivement, compensent une position de fragilité/précarité sociale ou défendent un point de vue sous-représenté politiquement (mouvements ouvriers, mouvements écologistes, mouvements féministes, etc.). Avec le risque de cette approche : légitimité/représentativité/'responsabilité' (voire clientélisme) des associations.

D'autre part, une approche libérale qui ne prend en considération que les individus et confie aux élus politiques le rôle d'arbitrer les conflits d'intérêts et rapports de force. Risque de cette approche : marginalisation de toutes les paroles contraires à la volonté politique ; encouragement des attitudes 'Nimby' et, en retour, dénigrement de la parole citoyenne sous prétexte qu'elle ne vise pas l'intérêt public.

Comment encourager les citoyens à participer collectivement plutôt qu'individuellement ? Comment renforcer la position des groupes socialement dominés/fragilisés/précarisés ou non-représentés politiquement ? Inversement, comment garantir la représentativité/légitimité des associations ?

- **Démocratie versus qualité** : comme indiqué plus haut, le but de la participation dans un projet urbain devrait être d'améliorer le projet, d'augmenter la qualité, d'en arriver au meilleur projet possible. Cela nécessite un cadre balisé de la participation et une volonté de coproduction et de partage des compétences. Mais le déficit de débats sociétaux plus larges produit des conflits d'intérêts greffés sur le projet.

Il est clair qu'un travail de clarification s'impose. Il y a sûrement des divergences de vues sur la question, mais il y a surtout un manque de transparence, une divergence entre les textes et les pratiques, des procédures lourdes, etc. Pour organiser la participation d'une façon démocratique, efficace et utile il faut naturellement la vouloir, être convaincu qu'elle peut apporter un bénéfice au plan ou au projet. Et pour convaincre les « non-croyants » il est naturellement nécessaire de démontrer dans la pratique la

qualité et la plus-value d'une démocratie participative. Ce bilan n'est pas encore tranché à Bruxelles.

2. Bruxelles : terre de participations

Nous rendons compte des expériences sur quatre niveaux :

- La consultation (information, enquêtes publiques, ...) et possibilité de faire valoir des remarques/observations/oppositions.
- La participation dans la programmation et la réalisation de projets : espaces de dialogues en phase de conception (contrats de quartier, contrats écoles, ...).
- La participation comme expérimentation (occupations temporaires, appels à projets, ...).
- La participation comme exercice prospectif (visions à long terme, PRDD, PCD, ...).

2.1. Informations / consultations

Bruxelles après la Seconde Guerre mondiale a connu des transformations radicales dans l'objectif de moderniser la ville et de l'adapter à l'omniprésence de la voiture (Voir les grands travaux liés à l'expo 1958, les grands projets autoroutiers belges et aux alentours de Bruxelles y compris jusqu'au centre-ville). Ces travaux ont été accompagnés d'opérations spéculatives de très grande importance en vue de modifier les quartiers anciens de Bruxelles. La pratique des promoteurs consistait à négocier dans l'intimité des cabinets ministériels et échevinaux sans information publique.

La naissance de l'agglomération en 1971 (loi du 26/07/1971) est le premier pas d'une affirmation de la société bruxelloise et de la défense de ses habitants et des caractéristiques de la ville européenne. L'histoire des comités de quartier a commencé avec la célèbre bataille des Marolles en 1969. La loi organique de l'aménagement du territoire (1962) avait bien prévu des procédures d'enquête publique lors de l'élaboration des plans d'aménagement et la possibilité de recourir à des mesures de publicité pour les demandes de permis, mais il a fallu attendre les discussions autour du projet de plan de secteur pour voir mise en avant, la question centrale de l'information des citoyens sur les projets urbanistiques. « La publicité est la sauvegarde du peuple » : cette célèbre phrase est due à Jean Sylvain Bailly, Président du Tiers État et premier maire de Paris, prononcée le 13 août 1789. Elle indique bien que « tout ce qui concerne le sort du peuple (ou qui est d'intérêt public) doit lui être révélé » : la bataille pour la transparence des procédures urbanistiques y a trouvé son fondement.

L'adoption du projet de plan de secteur s'accompagne des procédures dites de publicité /concertation⁵ soit une enquête publique suivie d'une réunion de la commission de concertation (CC), composée de représentants de la commune et du ministère des travaux publics⁶. René Schoonbrodt⁷ explique bien le débat ardu au sein de l'Atelier de recherche et d'action urbaines (ARAU) pour savoir s'il allait accepter la proposition du ministre Vanden Boeynants, que l'ARAU fasse partie de cette commission qui avait le pouvoir de délivrer les permis de bâtir⁸. L'ARAU a opté plutôt pour des garanties sur la publicité des projets permettant aux comités d'habitants de réagir en étant suffisamment informés. Ils ont considéré que la commission de concertation devait être une commission composée d'interlocuteurs publics, chargée de conseiller l'autorité délivrant les permis.

⁵ Mesures particulières de publicité (MPP) obligatoires par ex. si atteinte à l'intérieur de l'îlot, si modification des caractéristiques urbanistiques des constructions, si dérogations au RRU, et avec le PRAS, si dépassement des superficies par immeuble pour certaines fonctions comme le bureau.

⁶ Suite à la dernière modification de sa composition, la CC est actuellement formée de 3 représentants de la commune, des adm régionales de l'urbanisme, du patrimoine et de l'environnement.

⁷ Voir « Vouloir et dire la ville » Édits AAM 2007

⁸ La Ville de Bruxelles, opposée au principe de cette commission, obtient l'annulation de l'arrêté du 22 mars 1976 par un arrêt du conseil d'État (3 fév. 1978) motivé par le fait qu'il est contraire à la Loi organique de 1962. La Commission est réinstaurée comme « instance d'avis » par l'AR du 5 nov. 1979.

Dans la tradition de « l’advocacy planning », les comités d’habitants et l’ARAU développent la pratique des « contre-projets » pour montrer concrètement des alternatives aux projets déposés par des développeurs. Lors de l’évaluation récente (fin 2022) du Code Bruxellois de l’Aménagement du Territoire (CoBAT) en vue de sa révision, la Commission de concertation, a fait l’objet de nombreuses critiques :

- ordre du jour surchargé (à Bruxelles, 80 à 90 dossiers mêlant petites annexes et projets de 50.000 m²) et souvent, nécessité pour les « réclamants » de patienter une demi-journée avant de voir leur point passer ;
- pas de dialogue mais simple confrontation des points de vue (note : le Conseil d’État a annulé des permis en raison d’un défaut de « concertation » de la commission qui est tenue de tenter au moins d’aboutir à un consensus et ne peut se contenter de juxtaposer des points de vue opposés) ;
- grandes frustrations du public, qui n’est pas admis au débat qui se fait à huis clos entre administrations ;
- grandes frustrations des porteurs de projets de logements publics (sociaux) qui amènent la Secrétaire d’État à faire valoir l’utilité publique de ces dossiers pour demander l’exemption du passage en concertations (alors qu’il ne s’agit que d’un avis : le Fonctionnaire délégué régional peut passer outre et délivrer le permis) ;
- effets réels des remarques et observations : souvent, même pas de réponses de la part de l’administration ;
- suivi dans le temps (les plans modifiés ne sont pas toujours soumis à enquête, et le public comprend mal pourquoi) ;
- instrumentalisation de la CC comme tribune politique pour les responsables municipaux dès qu’un projet (pourtant au préalable accepté par le Collège) suscite une opposition importante (en nombre de réclamants).

Deux éléments nouveaux compliquent encore la situation :

- Le CoBAT a instauré la possibilité de « réunions de projets » préalables à l’introduction des demandes de permis. Il s’agit de réunir, avec le demandeur, toutes les administrations concernées par la demande pour pouvoir faire en une fois le tour de table des remarques et positions. Mais il n’y a pas de publicité ni de participation du public. De plus, d’autres questions se posent quant à la constance des administrations dans le suivi du dossier, leur capacité de prendre positions etc.
- La pratique des concours d’architecture (notamment sous la houlette du bouwmeester – maître architecte (BMA)) a aussi connu quelques télescopages avec les procédures de consultation : souvent, les cahiers des charges ne font pas l’objet de débats publics et le résultat du concours est utilisé pour motiver des dérogations aux règles de gabarits etc.

Pour garantir une vraie consultation sur les projets de construction/rénovation ou d’aménagement des espaces publics, il faut également rencontrer d’autres problèmes :

- la temporalité (en Wallonie par ex., dans le Code du Développement Territorial (CoDT), il y a pour certains dossiers, une obligation de réunion d’information préalable avant le dépôt de demande de permis, mais cela pose d’autres insatisfactions pour les gens qui se plaignent de ne pas avoir assez d’informations précises) ;
- les modalités techniques : types de représentations, technicité des dossiers (6.500 pages pour l’étude d’incidences métro Nord qui est un vaste écran de fumée pour évacuer les questions stratégiques dérangeantes), formation des professionnels à la communication et à l’écoute des participants, volonté de rencontrer des publics peu familiarisés avec ces dossiers ;
- les effets Nimby (Not in my backyard) et BANANA (Built Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone) : pour y remédier, il serait sans doute utile et nécessaire d’avoir une charte de

l'urbanité avec des principes de base comme la nécessité des équipements publics (crèches etc.) des logements sociaux, des transports publics, du maintien des activités productives, etc.

2.2. Processus participatifs

Les formes de participation citoyenne ont évolué avec le temps et ont été progressivement institutionnalisées dans des ordonnances et arrêtés d'exécution. Le tableau suivant montre les niveaux d'interaction et les différentes échelles des dossiers :

2.2.1 Les Plans réglementaires et stratégiques

Aménagement du territoire	Parcelle	Îlot ou partie d'îlot	Partie de commune	Commune	Région
Plans réglementaires	Dossier de permis	PPAS	PAD	PCD	PRDD
Diagnostic partagé			X	X	
Information Enquête publique	MPP	X	X	X	X
Commission de concertation	X	X			
Avis instances et CRD		X	X	X	X

2.2.2 Les plans d'aménagement directeurs

Le CoBAT a été modifié par l'ordonnance du 30 nov. 2017 qui a introduit le plan d'aménagement directeur (PAD), à la fois plan réglementaire du niveau du PRAS et plan opérationnel indiquant les grands principes d'aménagement (voiries, espaces publics, paysage, mobilité, environnement, ...).

L'article 30/1 précise : « avant l'adoption par le Gouvernement du projet de plan d'aménagement directeur, l'administration en charge de la planification territoriale organise un processus d'information et de participation avec le public concerné. Le Gouvernement détermine les modalités d'application du présent article ».

L'arrêté du 3 mai 2018 précise une série d'obligations, qui ont été rencontrées formellement lors du premier train de présentation des PAD du 4 au 11 juin 2018, mais le calendrier était particulier : pour la plupart, les dossiers étaient déjà engagés depuis plusieurs années, avaient déjà fait l'objet d'adaptations fondamentales et se trouvaient évidemment à un stade beaucoup plus avancé que celui d'une information préalable. D'où, de grandes frustrations des participants⁹.

Les enjeux des projets de PAD sont au moins d'ordre métropolitain (grandes zones de développement avec impact bien au-delà de la Région) : la Commission régionale de Développement (CRD) a fait valoir la nécessité de prendre en compte non seulement les habitants et entreprises des quartiers concernés, mais aussi les usagers de la ville¹⁰. Pour le train de PAD suivant, Perspective a consacré de nombreuses réunions aux différents stades du processus, et a reconnu l'importance d'associer les habitants et autres parties prenantes dès le début du processus (diagnostic partagé, enjeux identifiés, hypothèses et scénarios de développement etc.)¹¹.

2.2.3 Les plans de mobilité

⁹ Sur le site de Perspective, on peut trouver tous les PV de ces réunions, conformément à l'AR de 2018.

¹⁰ A titre d'exemple, le PAD Midi est intitulé « La gare habitante » alors qu'il s'agit de la première gare nationale et internationale de Bruxelles qui mérite la prise en compte de ses fonctions stratégiques

¹¹ Voir le site de Perspective.

La mise en œuvre des « quartiers apaisés » avec le report du trafic de transit sur les voies principales bordant les « mailles » a montré la distance entre les procédures formelles (le plan good move a fait l'objet de beaucoup de débats, d'enquêtes spécifiques, du travail d'un panel citoyen, d'une enquête publique, etc.) et la concertation locale au niveau des quartiers. La CRD, dans son avis sur le projet d'ordonnance « mobilité », a insisté sur la nécessité d'organiser la consultation/participation à tous les niveaux et pas seulement lors de l'adoption d'un plan stratégique global ne contenant que des principes généraux. Les plans « opérationnels » (mailles, stationnement, plans trams, bus etc..) sont davantage concrets pour le citoyen et justifient d'autant plus une participation bien menée aux échelles régionale et locale.

2.2.4 Les contrats de quartier

Ils ont été les premières procédures où la participation était rendue obligatoire par arrêtés : divers arrêtés ont d'ailleurs précisé les modalités de constitution et de fonctionnement des Commissions locales de développement intégré (CLDI). Il s'agissait de garantir une composition minimale à la CLDI (habitants, associations de quartier etc..) et une fréquence minimale de réunions publiques (assemblée générale min 4 fois durant l'élaboration du programme et deux fois par an minimum durant la mise en œuvre). L'arrêté du 24 nov. 2016 indique le rôle et les missions du Conseil de quartier (ex CLDI).

Le sociologue Mathieu Berger a montré¹² comment ces dispositifs ont évolué (de 2004 à 2008) et les progrès restant à faire : clarté dans les « règles du jeu », à savoir, ce qui est / ou pas négociable, discutable, la manière d'arbitrer les priorités selon l'évaluation des besoins partagés, la représentativité des interlocuteurs (publics et privés), l'impact des propositions et demandes sur l'évolution du dossier.

La pratique a aussi questionné le rapport citoyens/politiques et le rapport citoyens/experts (architectes, urbanistes, économistes, sociologues, etc...).

Lors de la soirée-atelier, M Berger a synthétisé les évolutions qu'il a repérées :

- 1.** Du citoyen figurant au citoyen protagoniste : dans certaines Commissions locales de développement intégré (CLDI), des citoyens sont devenus porte-paroles. Des personnalités fortes ont assumé un leadership (ex. Contrat de quartier du Quartier maritime)
- 2.** La participation a été intégrée plus en amont, dès la phase de diagnostic. Ce progrès indispensable a parfois été accompagné de déceptions face à la lenteur du processus: des "déçus" ont parfois entamé autre chose.
- 3.** On a assisté à un glissement du statut de citoyen (avec ses préférences) à celui d'utilisateur (avec son expertise). La valorisation de l'expertise du quotidien a été positive mais 2 questions se posent : ne faudrait-il pas rétribuer cette expertise (comme les pouvoirs publics paient de nombreux bureaux d'études) ? et comment intégrer aussi la dimension du citoyen comme sujet politique (quelle influence sur la politique) ?
- 4.** On a assisté à une transformation par phase de la structure des programmes : au départ, surtout les logements et les espaces publics (mais souvent, simple réfection des trottoirs, enjeux "faibles" du point de vue imaginaire) et puis progressivement plus d'importance aux actions socio-économiques (infrastructures sociales, emplois,..) et aux espaces verts.
- 5.** On est passé du "citoyen générique" universel aux citoyens particuliers, avec des méthodes participatives affinées pour prendre en compte des publics-cibles particuliers (focus groupes comme pour le contrat de quartier Forest St Denis Abbaye : parcours des femmes musulmanes dans le bas de Forest, microcosmes urbains dans les contrats écoles).
- 6.** De l'échelle locale du quartier à des périmètres plus importants : les contrats de rénovation urbaine (

¹² M Berger Pauline Beugnies « Bruxelles à l'épreuve de la participation » Ministère de la Région de Bruxelles Capitale. Dir. Rénovation urbaine 2008

régionaux) peuvent concerner des zones intercommunales. La participation s'est cherchée : il s'agissait de passer des acteurs riverains aux enjeux métropolitains, „avec d'autres publics concernés.

7. Au départ, une formation à la discussion et au débat était nécessaire. Cette formation des participants a été élargie à la compréhension des enquêtes et surveys sur des temporalités plus continues.

De même , des questions sont ouvertes quant aux nouveaux types d'assemblées (plateformes digitales etc..).

L'expérience a montré d'une part, les réussites (« diagnostic en marchant », souplesse et évolution des programmes, intégration des critères qualitatifs (architecture, espaces publics, ...) sociaux (besoins de catégories spécifiques, etc.) et environnementaux (durabilité, ...), mais d'autre part aussi, les échecs liés notamment à certaines instrumentalisations des CLDI par les responsables politiques, et aux tensions et conflits communes/région.

2.2.5 Les Contrats de rénovation urbaine

L'ordonnance revitalisation urbaine (6 oct. 2016) crée à côté des CDQ, les contrats de rénovation urbaine (CRU), d'initiative et de gestion régionale, dont le périmètre concerne nécessairement 2 ou plusieurs communes. Une attention particulière a été inscrite à propos des processus de participation, avec l'obligation de constituer une « Assemblée générale du périmètre d'ensemble : organe d'information et de participation réunissant les habitants ainsi que les acteurs sociaux, culturels et économiques du périmètre d'ensemble. La participation à cet organe est libre, sur invitation de la Région, réunie par la Région, à plusieurs reprises, dans les conditions déterminées par le Gouvernement ».

« Le bénéficiaire [de subsides] doit, pour les opérations dont l'estimation globale dépasserait la moitié du seuil européen en marché public de travaux, organiser une participation citoyenne - le cas échéant avec l'aide d'un prestataire de service spécialisé en la matière - dès le début de la réflexion et durant l'exécution des dites opérations.

La participation citoyenne comprendra des actions concrètes d'information et de concertation avec les habitants, en visant leur représentativité, ainsi que les acteurs sociaux et économiques concernés ».

« La Région convoque l'assemblée générale du périmètre d'ensemble et y expose les enjeux du contrat de rénovation urbaine, l'informe de la procédure qui sera suivie pour l'élaboration, l'exécution et la mise en œuvre du programme. Suite à cet échange, le Gouvernement évalue s'il y a lieu d'apporter des modifications au programme.

L'assemblée générale du périmètre d'ensemble sera réunie tant dans la phase d'élaboration que dans les phases d'exécution et de mise en œuvre ».

Il n'y a pas encore, semble-t-il, d'évaluation des processus mis en place, alors que l'on démarre le second « train » de CRU.

La Région a adopté de nombreux plans environnementaux : plan bruit, plan air-climat-énergie, devenu PACE, plan nature, .. Ces plans régionaux ont fait évidemment l'objet d'enquêtes publiques formelles (et traitement des réclamations et avis des instances consultatives) et parfois, de processus complémentaires d'information. Dans quelques cas, il y eut des démarches plus participatives (panels citoyens,..) mais pas de bilan disponible.

2.2.6 Les initiatives autonomes

Quartiers durables citoyens

Depuis 2008, Bruxelles Environnement finance les projets retenus après appel et propose une aide de coaching aux habitants qui souhaitent développer un projet pour leur quartier. Le financement est limité (85.000 € disponibles pour l'ensemble des projets, 15.000 € max par projet contre 12,5 millions pour les CDQ). La sélection

des projets est réalisée par le Conseil des Quartiers durables citoyens.

Les projets concernent principalement les espaces publics, les espaces verts et les plaines de jeux. Le processus est créateur de liens sociaux, mais comme pour d'autres processus participatifs, il nécessite un engagement citoyen et est parfois confronté au découragement et à la lassitude, vu le temps nécessaire à la concrétisation.

2.2.7 La prospective territoriale

Dans le cadre de l'élaboration de « plans ou schémas de développement », de « schémas de structure », des exercices de prospective territoriale ont mis en place des processus participatifs pour l'élaboration de scénarios souhaitables de développement (notamment pour l'élaboration du projet de PRDD à Bruxelles, ou du SDER/SDT en Wallonie). Bien sûr, la participation active est en général limitée aux « parties prenantes » (stakeholders) publiques et privées mais les résultats ont fait l'objet de présentations et débats publics.

La plus-value de ces travaux¹³ consiste à pouvoir se projeter dans un avenir parfois lointain et incertain (2040 pour Bruxelles, 2050 pour le SDER wallon) et prendre en compte, non seulement les « tendances lourdes » de l'évolution du territoire, mais aussi les facteurs de rupture et leurs interactions. Le processus est mobilisateur quand les participants peuvent dégager un consensus sur le/les scénarios du « futur souhaitable ».

2.2.8 Les commissions délibératives citoyennes

Afin de redynamiser la démocratie représentative, de nombreuses initiatives ont vu le jour avec pour objectif de renouer un dialogue entre citoyens et politiques (conseils consultatifs communaux, G 1000, ...). A Bruxelles, les « panels citoyens » ont traité de diverses questions, notamment de la politique de mobilité¹⁴ (en 2017, dans le cadre de l'élaboration du plan Good Move, un panel de 40 citoyens tirés au sort).

La Communauté germanophone a été précurseur en la matière, en adoptant un décret instituant un dialogue citoyen permanent¹⁵ (des assemblées citoyennes thématiques, un conseil citoyen permanent de 24 membres tirés au sort parmi les anciens participants aux assemblées, et des commissions publiques de dialogue avec les parlementaires).

A Bruxelles, le modèle a voulu une intégration des parlementaires dans les commissions délibératives¹⁶ (45 membres citoyens tirés au sort et 15 parlementaires de la commission compétente pour le sujet traité). Une première mise en œuvre a eu lieu en 2021 sur la « 5G », et a été suivie par deux autres, sur les thèmes du « sans-abrisme » et de « la biodiversité ». Le Parlement francophone bruxellois en a tenu deux : sur le rôle des citoyens en temps de crise et sur la formation en alternance.

Le bilan est mitigé¹⁷ mais c'était prévisible : la commission délibérative n'a pas de pouvoir de décision, elle est consultative. On peut espérer que ses préconisations fassent l'objet d'un débat obligatoire au

¹³ Pour d'autres applications, voir notamment le site de Futuribles

¹⁴ Parlement bruxellois « make your Brussels mobility » et rapport 644/1 9 mai 2018

¹⁵ Décret du 25 février 2019. Voir C Niessen et M Reuchamps : courrier hebdomadaire CRISP n° 2477-2478. 2020

¹⁶ Voir Vrydagh, Julien ; Bottin, Jehan ; Reuchamps, Min ; Bouhon, Frederic ; Devillers, Sophie. Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises. In : Courrier hebdomadaire / Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques, no. 2492 (2021) (2021), p. 5-68 (2021) <http://hdl.handle.net/2078/245892>

¹⁷ Voir le N° cité de IEB p14- 17 « La fabrique de la caution démocratique ».

Parlement.

Bien que dans nos débats préparatoires et notre atelier, la complexité, le manque de transparence et les divergences sur les procédures et les objectifs n'ont pas été évacués, un certain nombre de constats consensuels sur l'évolution des trente dernières années ont été avancés :

- L'évolution du citoyen de figurant en protagoniste.
- La nécessité de plus de participation en amont si on veut diminuer les oppositions.
- L'échange se déplace des préférences aux connaissances de chacun et chacune.
- Le débat sur l'aménagement de l'espace public s'élargit vers l'économie sociale, les équipements, les services, Le citoyen se présente moins comme la voix de l'intérêt général et plus comme un citoyen singulier (ce qui impose un changement de méthodologie).
- Les questions de quartier ne se limitent plus aux seuls habitants, mais aussi usagers, professionnels et autres intéressés. (Selon la position du quartier dans la géographie de la ville les procédures pourraient être différentes¹⁸).
- Les formats de participation se sont élargis de la forme « discussion » vers des formes « enquête », débats en ligne, etc.
- La participation a tendance à évoluer de « l'assemblée » vers la « plateforme » qui peut être mixte (en présentiel et en ligne).

3. Les expériences dans les autres régions

3.1. En région Flamande

Constatant que les villes sont à la recherche de pratiques de participation qui tentent de faire le lien avec les changements sociétaux, le ministre Keulen a mis en place, en 2008, un groupe de travail sur la participation¹⁹ poursuivant un double objectif :

- renforcer les compétences des gouvernements locaux en matière de gouvernance participative ;
- élaborer en collaboration avec les villes des recommandations relatives aux politiques.

Les travaux dudit groupe de travail sur la participation ont été préparés et soutenus par une taskforce sur la participation, composée d'une vingtaine d'experts du domaine et du gouvernement flamand. Les travaux de ce groupe de travail peuvent être considérés comme un tournant dans la politique de participation urbaine en Flandre, tout au moins intentionnellement.

Ledit rapport parle d'*implication de citoyens* lorsque la participation est au service de décisions déjà étayées par les dirigeants. Le rapport donne toutefois une signification beaucoup plus large au concept de participation, en creusant dans des couches plus profondes de la société urbaine. La participation touche alors à l'essence même de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. La participation implique ainsi : « *des processus de communication, de dialogue et de conflit dans lesquels les citoyens, les organisations de citoyens, les fonctionnaires, les experts et les politiciens s'influencent mutuellement, construisant ainsi des opinions, des attitudes et des comportements et aboutissant finalement à des décisions. Les changements dans la société et dans le système politique rendent cette vision non seulement souhaitable mais également indispensable. Les problèmes complexes de notre société exigent d'être abordés de cette manière si l'on veut changer notre société, la rendre plus durable, plus équitable et plus diverse* ».

¹⁸ Voir Prospect : [Note quartier](https://www.crd-goc.be/fr/publications/46) <https://www.crd-goc.be/fr/publications/46>

¹⁹ Le groupe de travail était composé de personnalités politiques et administratives des 13 villes centrales et de la VGC et d'experts de l'administration flamande. La direction a été confiée au professeur Filip De Rynck (Hogeschool Gent), soutenu en cela par Karolien Dezeure qui mène une recherche sur « Burgerparticipatie in de steden » dans le cadre du Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV).

Depuis 2009, on constate une nette évolution des pratiques de participation des villes, même si elles ne suivent pas partout le rythme pour appliquer les principes susmentionnés.

Dans de nombreuses villes-centres (centrumsteden) il est généralement acquis que l'information est importante mais ne constitue pas en soi une participation, que l'organisation d'une réunion de concertation autour d'un plan élaboré par le pouvoir communal, peut être utile mais est insuffisante pour parler de participation. Des Villes comme Gand, Anvers ou Malines indiquent vouloir appliquer la double approche avec d'une part, un processus de discussion, d'action et d'interaction, d'autre part une interaction entre les citoyens, entre les citoyens et les dirigeants des instances politiques et administratives, mais le degré d'application de ces principes reste néanmoins encore très inégal d'une ville à l'autre.

Les autorités locales prennent aujourd'hui de plus en plus l'initiative, aux côtés d'organisations de la société civile, d'entrepreneurs sociaux et de citoyens engagés, souvent en alliance avec des institutions de recherche et de connaissance.²⁰

Ces dernières années, les villes ont également commencé à s'organiser beaucoup plus en réseaux interurbains à partir desquels elles tentent de peser sur l'agenda politique autour des défis et opportunités comme le changement climatique, la transition énergétique, la numérisation et l'économie de plateforme. Citons, en exemple, le Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden (Centre de connaissances des villes-centre flamandes) fonctionnant comme un catalyseur de compétences à centre de connaissances des villes-centres flamandes sur l'intersection des villes-centres et du service public flamand, grâce à son approche à la fois prospective et pragmatique. -

Ces démarches nécessitent également une cohérence accrue entre les différents instruments de politique urbaine (les projets de rénovation urbaine, le moniteur communal et urbain, les projets de subventions, les contrats d'amélioration de quartier). Ici aussi, l'effet de plateforme doit pouvoir jouer un rôle et permettre aux différentes agences de soutenir la dynamique qui s'est construite grâce à la coordination mutuelle et au cofinancement nécessaires.

²⁰ Hannah Arent Instituut : Manifest 'Stedelijkheid is een collectieve uitdaging', avril 2022, p.4.

Un exemple : la Ville de Gand

L'organisation administrative de la participation à la Ville de Gand s'articule sur trois niveaux. Le niveau de la politique de participation transversale assuré par les services « Rencontres et connexions et avec un lien rapproché avec le département « Gestion sociale ». Le niveau des Directions sectorielles dont nous abordons ici celui de la Direction de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Et enfin, les opérateurs décentralisés de la Ville. Le sérieux et la transparence avec lesquels la politique de participation est élaborée et mise en œuvre ressortent du processus suivant.

Un document d'orientation « Samen stad maken » (Faire ville ensemble) élaboré par la Direction de la politique de participation, la Direction de Rencontre et Liaison et le Département de Régie Sociale à partir des signaux et de la connaissance qu'ils ont recueillis, notamment, dans les faisceaux de signaux et les mémorandums des organisations partenaires.

Les objectifs stratégiques et opérationnels issus de l'Accord de Gouvernement Communal ont été soumis à un large éventail de parties prenantes en 2019. Pour les objectifs « Participation à la politique » et « Travail de quartier » s'est tenu un forum de discussion ouvert (9 mai 2019), à partir duquel les possibilités ou les idées pour les années à venir à Gand ont été sondées. Un deuxième moment de consultation publique, a eu lieu à l'automne 2019 sous le nom de « Gand 100% social », lors duquel les lignes de force ont encore été questionnées, entre autres, sur le budget de quartier, la gestion de quartier et « Samen aan Zet » (Travaillons ensemble). Un large groupe de résidents, d'organisations, de bénévoles, de personnalités et de représentants des conseils consultatifs ont été invités à faire part de leurs préoccupations ou de leurs idées sur ces lignes de force.

La note d'orientation s'articule autour de plusieurs lignes de force ou projets : budget de quartier, personnes en situation de pauvreté, « commons », initiateurs d'occupation temporaire, gestion de quartier, maisons ouvertes, travail de quartier sur les besoins du quartier. Chaque ligne directrice ou projet a fait l'objet d'enquêtes supplémentaires, permettant d'inclure des propositions éprouvées dans la note d'orientation.

Il est clair que la participation ne forme pas un appendice, mais une politique à part entière qui repose sur un réseau citoyen.

L'action de la Direction « participation aux politiques »

L'organisation de panels de citoyens et d'un parlement des forces vives

La Direction « participation aux politiques » assure l'organisation des panels de citoyens invités sur base d'un tirage au sort²¹, un parlement des forces vives, ainsi qu'un renforcement participatif au niveau des quartiers. Un parlement des forces vives a débuté en 2021 pour promouvoir la consultation et la coopération mutuelle des initiatives sociales et avec l'autorité communale.

Gand est également un partenaire actif de la Stadsacademie, menée par l'Université de Gand. Toutes les institutions de connaissance gantoises peuvent y échanger des informations avec la ville de Gand et la société civile.

La Ville accorde également une place aux initiatives propres des citoyens en mettant à leur disposition des espaces physiques, mais aussi en déchargeant les initiateurs des soucis administratifs. Un incubateur d'initiatives citoyennes est prévu à cet effet.

Le fait que les citoyens et les partenaires de la ville participent davantage et prennent des initiatives ne signifie pas que le pouvoir communal se retire, mais qu'il agit différemment en créant les conditions et l'espace pour assumer ensemble la responsabilité de la ville.

²¹ La ville étudie la possibilité de confier à des panels de citoyens invités sur base d'un tirage au sort un rôle dans le processus décisionnel de l'administration municipale.

Le renforcement au niveau des quartiers

Le budget des quartiers prévoit un montant record de 6,25 millions d'euros pour des projets choisis par les habitants de tous les quartiers et arrondissements de Gand. La ville met à disposition 3 millions d'euros pour des occupations temporaires de propriétés vacantes qui serviront de sanctuaires à de nouvelles idées ou à des initiatives de quartier.

Une équipe de quartier sera également mise en place dans les 25 quartiers, réunissant tous les acteurs du quartier. Cette équipe de quartier conseille le conseil municipal sur les priorités locales. Pour mieux connaître les quartiers et leurs habitants, la ville de Gand établira également un ADN pour chaque quartier.

Dans le cadre du programme 'Samen aan Zet', la ville de Gand alloue chaque année plus d'un demi-million d'euros aux Gantois qui prennent l'initiative de donner un coup de pouce au vivre ensemble. Dans chacune de ses actions, la Ville de Gand accorde une attention particulière aux Gantois en situation de grande vulnérabilité. Avant qu'un cycle de participation n'ait lieu, ils reçoivent un accompagnement personnalisé afin qu'ils puissent également participer en toute connaissance et confiance. Un montant de 250.000 euros est prévu dans le budget du quartier pour renforcer leur participation.

La participation et les politiques de planification urbaine

Pour l'élaboration de la vision de la structure spatiale « Un espace pour Gand » (Ruimte voor Gent) (2012 – 2016), le service d'urbanisme et d'aménagement du territoire de la ville et le service de participation aux politiques de la ville de Gand ont organisé un processus intensif de communication et de participation.

Dans le cadre de cette approche, un groupe de réflexion externe et multidisciplinaire a été créé pour suivre et conseiller l'élaboration de la vision structurelle. Ce groupe de réflexion a rapidement mis à l'ordre du jour « la nécessité d'élaborer une vision pour les gens et pas seulement pour les briques ». Cette nécessité a été soutenue par les instances administratives et les autorités communales. La vision structurelle a été approuvée par le collège des Bourgmestre et échevins du 22 août 2018.

Cette démarche a été soutenue théoriquement par le professeur Stijn Oosterlynck, qui a intégré dans la vision "Ruimte voor Gent" (Espace pour Gand), à l'aide de plusieurs documents, l'ambition de planifier dans une perspective humaine. Citons en exemple : « L'aménagement du territoire centré sur l'humain implique que lorsque nous concevons l'espace, nous partons du cadre de vie des Gantois et des utilisateurs gantois. Nous faisons une ville pour tous, avec tous. Les processus de politique spatiale se déroulent en consultation avec les utilisateurs de cet espace et avec des experts qui nous donnent un aperçu des tendances sociales. Nous appelons cela la cocréation ».

Planification territoriale centrée sur l'humain

Depuis lors, les deux composantes énoncées dans cette description ont été incluses dans de nombreuses missions pour donner corps à l'ambition de cette planification centrée sur l'humain :

- Planification à partir de la réalité vécue : inclure la connaissance du contexte dès le premier stade du processus de conception, en recherchant les avantages plutôt que les coûts pour le milieu environnemental.
- Planifier en consultation/cocréation :
 - o valoriser et inclure, dès le départ, l'expertise (des usagers de l'espace) locale ;
 - o conférer un rôle actif aux parties prenantes si elles le souhaitent.

La planification axée sur l'humain est désormais un concept établi au sein de la ville de Gand comme *un objectif stratégique*. Il s'agit d'un choix politique clair, qui a été ancré stratégiquement comme un objectif opérationnel dans la planification pluriannuelle de la ville de Gand 2020 - 2025. Parmi d'autres objectifs opérationnels, l'objectif stratégique SD10016 - « Gand reste une ville agréable grâce à une

utilisation intelligente de l'espace » est sous-tendu par l'objectif opérationnel OD10022 - Renforcer la planification centrée sur l'humain : "L'utilisation d'une approche de planification (spatiale) dans toutes les initiatives urbaines de préparation des politiques et de définition des cadres (telles que les esquisses de structure des quartiers, la recherche spatiale, ... en utilisant de nouveaux types de méthodologies sur la recherche en design et l'action cocréative) pour réaliser un cadre de vie accessible et sécurisant pour tous les âges, avec des valeurs ajoutées sociétales pour tous les citoyens et usagers gantois. »

3.2. En région wallonne

En synthèse, il faut retenir que l'organisation de la participation du public en Région wallonne, qui se définit comme étant « la possibilité pour le public d'intervenir lors d'une enquête publique et, le cas échéant, la réunion d'information ou de concertation, la prise en compte des résultats de cette consultation du public lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision d'adopter un plan ou un programme ou d'autoriser un projet » (article D.6, 18° du Code de l'environnement), diffère considérablement de la Région bruxelloise. La participation du public y est ainsi plus graduée et se décline sous différentes formes :

- L'annonce de projet, qui est une forme allégée d'enquête publique à destination des voisins directs d'un projet appelés à faire valoir leurs observations ;
- La réunion d'information préalable, qui a pour objet de réunir le demandeur, les pouvoirs publics et le public afin :
 - 1° de permettre au demandeur de présenter son projet ;
 - 2° de permettre au public de s'informer et d'émettre ses observations et suggestions concernant le projet ;
 - 3° si une évaluation des incidences est prescrite conformément aux articles D.66, § 2, et D.68, §§ 2 et 3 :
 - de mettre en évidence des points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences ;
 - de présenter des alternatives techniques pouvant raisonnablement être envisagées par le demandeur et afin qu'il en soit tenu compte lors de la réalisation de l'étude d'incidences. » (article D.29-5 du Code de l'environnement) ;
 - l'enquête publique, qui présente des modalités similaires à la Région bruxelloise.

En particulier, relevons qu'au contraire de la Région bruxelloise, si une enquête publique est organisée pour les plans, règlements et permis définis par le législateur, la présence du public dans une commission de concertation est limitée aux questions relatives à la voirie, laquelle relève d'une autre police administrative que l'aménagement du territoire. La concertation en matière urbanistique et environnementale n'est organisée qu'entre instances, à l'exclusion du public.

La participation du public sur les questions environnementales, prévue par le Code de l'environnement, est également plus lourde que la participation urbanistique. La justification est, notamment, l'évaluation des incidences qui nécessite une participation du public plus conséquente.

Sur le plan purement urbanistique, la participation du public est en tout cas imposée dans les cas suivants : le schéma de développement du territoire, le plan de secteur, le schéma de développement (pluri)communal, le schéma d'orientation local, le guide communal d'urbanisme, le périmètre de site à réaménager, le périmètre de réhabilitation paysagère et environnementale, le périmètre de remembrement urbain, et, dans certains cas, un plan d'expropriation, un périmètre de préemption, un certificat ou un permis d'urbanisme ou d'urbanisation.

En matière de mobilité, une enquête publique est organisée dans l'élaboration du plan urbain de mobilité (article 6 du Décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales) et pour les plans communaux de mobilité (article 18 du même décret).

4. Quelques exemples de villes européennes

Nous parcourons ici trois villes européennes : Berlin, Amsterdam et Trémargat. Celles-ci offrent à lire des pratiques différentes, qui s'articulent au départ du concept de la participation pour l'élargir à d'autres dimensions.

4.1. Berlin, les projets émergents

Berlin a été et reste un laboratoire important en Europe pour des processus urbains innovants. La ville-région se base aujourd'hui sur une logique de « Bottom-up ». Comment l'offre publique d'implication citoyenne s'y exprime-t-elle ? Andreas Krüger²² précise tout d'abord son métier, assez inhabituel dans la sphère publique européenne. *« J'interviens sur ces projets en tant que 'Modérateur de la table ronde' en charge de la politique immobilière de la Ville de Berlin. Cette instance est liée au Sénat berlinois et cherche à faire émerger des projets citoyens et les rendre possibles en nouant des alliances entre acteurs. »*

La ville-région de Berlin a mis en place, de longue date, des processus non plus seulement de concertation ou de participation, mais également des actions concrètes pour impliquer les citoyens, de sorte que les aspirations naissantes se matérialisent, dans un processus de Bottom-up. A. Krüger a mis en œuvre diverses méthodologies adaptées à cet objectif. Son activité consiste donc à soutenir des projets qui émanent de la base.

Ainsi à Moritzplatz, dans le célèbre quartier Kreuzberg, deux sites de grande taille se font face. « D'un côté de la place, la vaste friche (Prinzessinnengarten) qui était promise à un vaste projet immobilier a fait place à un grand jardin collectif en autogestion, comprenant un potager, une plaine de jeu ainsi que des locaux pour se rassembler ou se sustenter, à l'initiative d'un collectif citoyen (Bürgerinitiativ). Sur l'autre face de la place, une coopérative (de type Baugruppen) a acheté le terrain et a construit un magasin d'outillage pour artistes ; c'est un des plus grands d'Europe ; l'immeuble comporte aussi des logements aux étages (complexe Modulor). » C'est à la suite d'une revendication citoyenne que ces deux projets ont pu être menés, de part et d'autre de Moritzplatz, en investissant des espaces interstitiels. Par l'écoute et la co-construction d'une dynamique partagée, de tels projets émergent et se sont multipliés à Berlin, en impliquant les acteurs potentiels. Ce processus permet de construire des projets complexes en faisant appel à leur savoir-faire et leurs énergies.

L'implication des acteurs

Aujourd'hui, elles sont de plus en plus nombreuses, les villes étendent la participation à ce nouveau champ, celui de l'implication citoyenne. Ces villes font remonter les aspirations depuis la base, et invitent chacun à contribuer à répondre aux enjeux. La philosophie de base : fédérer et aider à faire agir tous ceux qui le souhaitent, sans barrière ni chambre obscure. Elle conduit à construire des alliances.²³ Celles-ci fédèrent citoyens lambda, décideurs publics, mais aussi acteurs sociaux et acteurs économiques, dès lors que la convergence est au rendez-vous. Il s'agit de coopératives ou de groupes citoyens, d'associations diverses, de développeurs ou d'entreprises, d'experts de toute sorte.

Comment est-ce que cela se déroule dans un passé récent ? Voici deux exemples de taille bien différentes : Amsterdam, et la petite ville de Trémargat (Bretagne).

²² Andreas Krüger est directeur de l'agence d'urbanisme berlinoise Belius. Ces propos sont tirés de son exposé au Forum organisé en 2019 par For Urban Passion, ainsi que d'une visite sur place en 2018.

²³ Rappelons-nous : au sortir du Moyen-Âge, les villes ont conquis leur autonomie, puis mené leurs projets en construisant des alliances ou des coalitions d'acteurs : guildes, corporations, petits seigneurs ou petit clergé, etc. Ensuite elles ont élargi leur aire d'influence par de jeux d'alliances territoriales. Voir notamment « Le temps de la métropole » Paul Vermeulen, en particulier le chapitre 1 « Les métropoles agiles ».

4.2. Amsterdam, l'essor des coalitions

Depuis le tournant du millénaire, Amsterdam a expérimenté et mis en place la co-production en partant des besoins identifiés par la base. Les citoyens sont souvent des initiateurs du « faire ensemble, immédiatement ». Qui sont-ils ? Souvent jeunes, friands d'émancipation individuelle et collective, initiateurs de *Share-up* solidaires, liés au monde associatif ou au monde de l'enseignement, citoyens d'ici et d'ailleurs : ils sont à l'image du cosmopolitisme qui bouillonne dans cette métropole. Ces groupes, souvent une vingtaine de personnes, parfois davantage, se fondent souvent sur les principes de l'intégration sociale ou de l'économie circulaire.

Dans leurs réalisations, ils n'hésitent pas à faire appel à des professionnels, des concepteurs (architectes, etc.), des constructeurs ou des développeurs (généralement de taille modeste). Ensemble, ils recourent à une plateforme de type Peerby, dédiée au processus contributif au logement et accessible notamment par Smartphone. Cette plateforme permet de se regrouper et de gérer en direct les appels à contribution pour les nombreux projets lancés par les autorités ou par des acteurs divers.

Appels à contribution

Du côté de la municipalité, des appels à contribution sont régulièrement lancés (notamment via les médias), invitant à manifester son intérêt. A leur suite, des groupes souvent composites élaborent leurs propositions, souvent mûries longuement (souvent de cinq à six ans). De nombreuses compétences sont mobilisées : design, architecture, finance, nouvelles technologies, gestion innovante, et notamment par le canal des Bouwgroepen de type coopératif.

Comment Amsterdam agit-elle pour que ces groupes d'initiative coopèrent et aboutissent à des projets viables ? Recueillant les propositions « venues de la base », elle invite tous ces promoteurs de projet à des séances de *Crash training* d'une demi-journée. Celles-ci permettent de prendre connaissance de l'ensemble des idées et de faire connaissance entre acteurs. Cette première étape est suivie de *Workshops* de deux ou trois jours pour consolider les propositions. A leur suite, la municipalité suggère parfois de regrouper les projets lorsqu'ils s'avèrent complémentaires, afin de dégager des écosystèmes solides. Enfin, la ville choisit les projets soutenus (avec l'aide d'un jury) et leur alloue les aides promises (souvent le terrain). Aujourd'hui, certains pans entiers de la métropole présentent un foisonnant tableau de réalisations.

Une ville sans cesse co-créée

Yvonne Franquinet, ex-directrice du foisonnant Centre d'architecture et de l'urbanisme d'Amsterdam, expliquait l'évolution de quelques sites emblématiques²⁴. Au nord de la gare centrale, la vaste friche portuaire De Ceudel est située le long du bras de mer « IJ » qui traverse la ville de part en part. « *On y a abandonné les voies classiques d'opérations immobilières à grande échelle, pour s'orienter vers une approche inclusive* » poursuit Y. Franquinet.

L'habitat communautaire y fleurit à travers des lotissements d'autoconstruction (notamment à Buiksloterham, plusieurs centaines de logements). Ou encore des tiers-lieux ouverts aux cultures métissées ou aux nouveaux modes de travail : dans un ancien chantier naval, une centaine d'entreprises du créatif et du collaboratif ont pris place dans des containers (*BRET* à Sloterdijk), ou dans des péniches échouées et aménagées.

Ailleurs, diverses occupations temporaires se pérennisent dans des espaces insolites (une plaine de jeu et une cantine flottent à Hannekes Boom dans une darse vacante), la dimension ludique n'est jamais loin... Dans

²⁴ Ces propos sont tirés de son exposé au Forum organisé en 2016 par For Urban Passion, ainsi que d'une visite sur place en 2020.

d'autres sites industriels abandonnés, des restaurants ou des boutiques à vocation d'insertion sociale s'installent (ancienne imprimerie Stadstimmertuin). Des équipements d'un nouveau type sont réalisés (un démonstrateur des ressources durables - Metabolic Lab).

D'autres formes d'action collective se déploient également dans différents quartiers, parfois à petite échelle. L'inventaire s'avère difficile à établir, tant les choses vont vite²⁵. Ici, il s'agit d'un coin de rue accaparé par un petit parc géré sur le mode ludique, là, d'un terrain enclavé devenu potager partagé, ailleurs encore, d'étranges « totems » à vocation culturelle : tous ces signes issus du terrain manifestent ce même esprit créatif et bidouillant.

4.3 Trémargat, ou l'atout de l'implication directe

La co-création est loin d'être l'apanage des grandes villes. Parfois, la petitesse d'une commune constitue un avantage. Trémargat présente un bon exemple (200 habitants, centre-Bretagne). Elle est depuis trois décennies un laboratoire à ciel ouvert de projets alternatifs. Son ancien Maire, Eric Brehin racontait « *Les habitants ont soutenu l'arrivée de néo-paysans, tous s'approvisionnent dans une épicerie de produits bio et locaux, se retrouvent au café associatif, et s'éclairent avec Enercoop, la coopérative 100% d'énergies renouvelables.* »²⁶ Pour faire revivre son bourg, la municipalité a racheté les murs du bar et de l'épicerie laissant la gestion aux associations.

Au sein du conseil municipal, les principes de l'implication collective s'appliquent. Jusqu'au bout de la logique dans certains cas. « *Ainsi, la place centrale était dégradée, et face à l'incertitude quant à une subvention d'une autorité extérieure, les élus et les citoyens se sont retroussé les manches pour réaliser eux-mêmes le chantier* » explique E. Brehin. Au total, la formule a fonctionné : le village qui se mourait dans les années '70 est depuis lors en pleine renaissance.

5. Les chantiers de l'amélioration de la participation

- **Comment améliorer le dispositif en RBC ?** Cette question comporte différents aspects : le rapport du politique à Bruxelles avec la participation, le dispositif, l'institutionnel (une histoire longue d'une société civile très active, une institutionnalisation, un dispositif mais qui semble actuellement un peu sclérosé). Comment redynamiser le dispositif, le règlement, les pratiques bureaucratiques ?
- **Comment améliorer les pratiques en RBC ?** Revoir les processus de "participation" dans le développement des grandes lignes : les plans, les politiques, la mise en place des politiques : les processus d'enquête publique ne suffisent pas sans un débat public plus fourni et une **conscientisation** de la population sur les lignes politiques. Dans les projets plus localisés aussi, introduire plus de consultation sur le programme avant le projet, plus de formation à la participation/coproduction, etc.

²⁵ Au-delà de ces exemples, la visite s'impose, notamment le chantier KNSM, les îles Java et Bornéo, le centre *Westergasfabriek*, le site *Sporenburg*, etc. Pour un aperçu plus complet, voir notamment « *Le Génie d'Amsterdam* ». Ariella Masbouni, Antoine Petitjean, Marten Kloos. Ed. Parenthèses 2016.

²⁶ Propos tenus lors de l'Université d'été du Conseil français des urbanistes, septembre 2017 à Brest.

En résumé nous plaidons pour :

1. une activation de la participation citoyenne, laquelle passe par

- *augmenter l'information en amont du projet*, sur le programme, avant le projet et en présences des différents scénarios en discussion, expliciter les procédures, les divers soutiens et accompagnements ; avoir des séances d'information préalable et des exposés contradictoires d'experts ;
- améliorer la planification des commissions délibératives citoyennes ;
- garantir le suivi des participations en termes de conclusions et de décisions ;
- *avoir un diagnostic participatif* (PAD, CRU, CDQ) et pourquoi pas de panels citoyens pour compléter les Commissions de quartier ;
- *mobiliser des chercheurs et académiques et des bureaux d'études* comme acteurs de la participation, pour porter la voix de ceux qui ne la donnent pas (usagers, migrants, SDF, futurs habitants, enfants et ados, et aussi animaux etc) ;
- *assurer la présence structurelle des processus participatifs (PP)* dans les quartiers : les demandes de concertations sont toujours ponctuelles et segmentées, alors qu'il faudrait prendre en compte l'ensemble des thèmes impactant la qualité de vie. D'où grandes frustrations et absence de confiance dans les processus participatifs. Il serait nécessaire d'envisager la participation citoyenne dans la durée.

2. une clarification des termes de la participation, laquelle passe par :

- un objectif clair et précis de chaque procédure : définir un agenda ou une programmation, échanger sur un plan ou un projet, coproduire un projet, etc.
- un suivi des processus : notes d'avancement pour chaque projet ;
- un format adapté des débats : assemblées, plateformes et feed back nécessaires (dépliants, ..) ;
- une clarification des règles de débats et de décisions.

3. une rationalisation des procédures de concertation légales, des avis contraignants laquelle passe par :

- alléger les ordres du jour et limiter aux projets importants ;
- discuter publiquement des projets en amont, sur base du programme + esquisse (avant le permis) ;
- soumettre, avant le concours ou l'avis BMA le programme et les gabarits à enquête publique (cdc du concours) ;
- une organisation de la Commission qui ne se contente pas d'auditionner des réclamants, mais qui prévoit aussi un dialogue et un débat confirmé par PV ;
- 'une communication de l'avis à tous les participants et un suivi de la procédure (permis délivré ou pas et à quelles conditions) ;
- le rétablissement de l'enquête publique sur le cahier des charges des études d'incidences ;
- des PV publics des réunions, de projets avec les administrations et le BMA , 'engageant les administrations.

4. **une amélioration des processus de co-construction des projets de plans et de programmes d'actions (CDQ, CRU, PAD, good move, plan nature...),** faisant appel aux principes de la charte des urbanistes européens :

- gouvernance et engagement des responsables politiques à tenir compte des résultats des processus participatifs ;
- détermination des partenaires publics et privés (habitants, entreprises, associations, ...) ;
- diagnostic partagé et élaboré en commun ;
- définition partagée de la vision et des enjeux ;
- clarification et débats autour des arbitrages et priorités ;
- motivation des choix retenus et explication des contraintes (notamment budgétaires) ;
- suivi dans le temps et éventuelles réorientations (en fonction des changements dans l'environnement ou dans les priorités) ;
- implication dans la mise en œuvre ;
- implication dans la gestion future.

Des aspects opérationnels sont aussi importants :

- la formation des participants face à la technicité des dossiers ;
- les modes de communication et d'information accessibles ;
- l'usage des plates-formes de débat et d'enquêtes ;
- les boîtes à outils.

Comme la démocratie représentative doit se réinventer à chaque fois et qu'elle doit combattre la bureaucratisation ou la participatie, la démocratie participative plus récente, a besoin d'une refonte, d'une clarification, et surtout de nouvelles pratiques qui peuvent mieux combiner débats et échanges avec élaboration et efficacité du projet. Pas une mince affaire.