

Texte introductif

Conseils consultatifs : conseils d'habitants et comités locaux

Définition.....	1
Historique	1
Grands principes.....	3
Enjeux.....	4
Pour aller plus loin.....	6

Définition

Un conseil consultatif est une forme élémentaire de la **démocratie participative**.

Par conseil consultatif, on entend une **assemblée ou une commission initiée par une autorité publique** pour faire émerger les problèmes d'une population et rendre un – ou des – **avis** sur des questions libres ou déterminées.

L'expression « conseil consultatif » renvoie à de multiples appellations, en Région de Bruxelles-Capitale, en Belgique et ailleurs : **conseils de quartier, conseils citoyens, commissions extra-municipales, comités d'intérêts locaux**, etc.

En Belgique, en plus de **comités de quartier** organisés **à l'initiative d'habitants**, des **conseils consultatifs communaux** peuvent être organisés **à l'initiative des autorités publiques**, par quartier, thématique ou catégorie de population.

Historique

- Les **premiers conseils d'habitants** à l'échelle locale se développent dans les années **1960-1970**, avec des propositions portées par différents relais locaux. Cette histoire s'inscrit plus largement dans un contexte de luttes urbaines dans différents pays d'Europe de l'Ouest, qui revendiquent un approfondissement de la démocratie locale en lien avec l'idée de « droit à la ville ».
- Depuis les années **1980-1990**, on voit **se multiplier les différents conseils locaux**, autour d'un thème ou d'un secteur d'activités (sport, culture, environnement, solidarité internationale, jeunesse, etc.), ou pour associer et représenter les habitants et habitantes d'un quartier, ou d'une résidence.

Distinction entre conseils et comités de quartier

Une distinction importante est à faire **selon l'initiateur de ces conseils consultatifs**. On distingue ainsi des « **conseils de quartier** », organisés par les autorités locales (*top down*, descendant) et des « **comités de quartier** », organisés par les habitants (*bottom up*, ascendant).

À la différence des assemblées citoyennes, de type [mini-publics délibératifs](#), ces conseils sont le plus souvent ouverts et permanents. Ils fonctionnent sur le modèle de l'instance plutôt que sur un mode projet.

Les comités de quartier en Région de Bruxelles-Capitale

La Région bruxelloise se caractérise par le **nombre de ses comités de quartier**. Une étude réalisée par Mathilde Retout pour l'Université Populaire d'Anderlecht en 2021 soutient ce constat. À partir d'une définition large - *Un groupe d'individus se réunissant pour agir de manière collective sur un territoire qu'il définit comme étant son quartier*, cette étude estime le nombre de comités de quartiers à **plusieurs centaines en Région bruxelloise**, mais une telle estimation ne repose sur aucun décompte précis et actualisé, ce qui interroge la pérennité de la forme « comité de quartier ».

Inter-Environnement Bruxelles (IEB), en tant que fédération de comités de quartier, en recense une cinquantaine sur sa page « membres ». En entretien en 2023, la coordinatrice de l'association précise bien la difficulté d'un tel recensement : « avec beaucoup d'associations qui meurent, changent de noms, ne se renouvellent pas facilement (...) un comité ça se créé, ça meurt, ça se met entre parenthèses. C'est compliqué de tout capter ».

Il s'agit donc d'espaces qui apparaissent **en réaction à un projet**, et qui s'avèrent **temporaires, inégalement investis** et **plus ou moins activables**, selon qu'ils trouvent une forme de continuité en tant qu'association de quartier regroupée autour d'autres actions locales (compost, activités culturelles ou sportives, fête de quartier...) ou qu'ils périclitent une fois la raison de leur création disparue.

Grands principes

Les conseils consultatifs sont **institués et organisés par les autorités communales**.

1. Les conseils consultatifs et les conseils d'habitants de la Région de Bruxelles-Capitale

À Bruxelles, on retrouve dans les communes des **conseils consultatifs**, le plus souvent sur des **thématiques** : les commissions les plus fréquemment listées concernent le handicap, les seniors, la mobilité douce et la solidarité internationale.

Ces espaces sont très liés à la Commune et au Conseil communal. Si on en retrouve la mention sur les sites communaux, la plupart des conseils consultatifs semblent avoir une activité de faible intensité et peu de moyens dédiés.

Tous ces conseils consultatifs constituent un espace de réunion pour les habitants et usagers d'un territoire. Les modalités de recrutement, d'adhésion et d'organisation varient d'un conseil à l'autre. Dans la plupart des cas, c'est la résidence et l'appartenance à un territoire (quartier, district, arrondissement) qui rend possible la participation en tant qu'habitant (propriétaire ou locataire), ou en tant qu'utilisateur de l'espace public et des infrastructures.

En plus de ces conseils consultatifs, certaines des dix-neuf communes de la Région cherchent à imaginer **d'autres formes d'instances**, souvent en recourant à des modalités supplémentaires de recrutement, comme le [tirage au sort](#). Ces avancées réglementaires ressemblent à des exemples étrangers, tels que les [conseils de quartier](#) ou les [conseils citoyens](#) en France, respectivement rendus obligatoires en [2002](#) dans les villes de plus de 80 000 habitants et en [2014](#) dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville..

Il est fréquent que ces **assemblées ou conseils de quartier** soient liés à un [budget participatif](#) dédié, qui alimente leurs travaux. Parmi les exemples existants, on peut citer :

- la Ville de Bruxelles, qui a institué depuis 2020 [des conseils de quartier](#) qui réunissent des habitants tirés au sort et des acteurs associatifs ;
- la Commune d'Etterbeek, qui propose une modalité dédoublée, avec deux [conseils de quartier](#) et un [conseil des résidents étrangers](#) ;
- la Commune d'Auderghem, qui a mis en place une [assemblée des habitants](#) qui réunit les membres tirés au sort de dix conseils de quartiers.

Ces formes renouvelées de conseils d'habitants n'en connaissent pas moins elles aussi un essoufflement. À [Etterbeek](#), durant l'année 2024-2025, une nouvelle formule est proposée pour l'animation des conseils de quartier. À [Auderghem](#), un travail de refonte a été entamé avec un groupe de travail associant experts extérieurs, membres de la commune et participants des assemblées.

2. Les conseils consultatifs communaux en Région wallonne

En Région wallonne, il existe des **conseils consultatifs communaux** (CCC), **légalement encadrés** par le [Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation](#). Un [guide méthodologique de la Région](#) en détaille les principes.

Un CCC est « toute assemblée de personnes, quel que soit leur âge, chargée par le conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées ».

« Le Conseil communal détermine les matières, décisions ou questions qui sont soumises obligatoirement à l'avis du conseil consultatif. Il précise les autres missions qui lui sont confiées, comme des missions de sensibilisation, de communication, de promotion, d'évaluation, d'organisation... ».

3. En Région flamande

En **Flandre**, le **cadre légal** permet de mettre en place des « [adviesraden](#) » (littéralement : conseils d'avis) que le Conseil communal peut adapter. Seules deux conditions sont nécessaires: le respect de la parité et le non-cumul avec un droit de vote au Conseil communal.

Enjeux

Ces conseils consultatifs sont confrontés à plusieurs défis, en particulier le recrutement et le maintien de la participation d'individus nouveaux, notamment des personnes qui ne seraient pas déjà engagées dans la vie associative locale.

- **La mise en place et le maintien dans le temps des conseils consultatifs**

La mise en place de conseils d'habitants permanents, et encore davantage le maintien de leur activité dans le temps long, constitue un défi logistique et humain. Il est fréquent de constater un [cycle d'essoufflement et de relance](#) dans ces assemblées, qui sont très dépendantes du rythme électoral et de l'investissement personnel des élus, administrateurs et habitants les plus engagés¹.

Par exemple, dans les communes de Forest ou de Saint-Gilles, un [conseil citoyen](#) et un [conseil citoyen permanent](#) ont été mis en œuvre lors d'une mandature précédente. Dans les deux cas, on constate une baisse d'activités. Le conseil citoyen de Forest a conclu un premier cycle, et, désormais, « il y aura une année de réflexion avant de relancer »². Celui de Saint-Gilles n'est plus référencé en ligne et semble n'avoir pas perduré au-delà d'un premier mandat, « suite à une restructuration de la compétence participative, et un passage de la gestion des services vers le cabinet sans moyens dédiés »³.

¹ Petit, Guillaume (2023). « [L'éternel recommencement des politiques locales de démocratie participative](#) [L'expérimentation permanente contre l'institutionnalisation](#) », *Gouvernement et action publique*, 2023/4 VOL. 12, pp. 111-135.

² Entretien avec une représentante de la Commune, mars 2023

³ Entretien avec une représentante de la Commune, juillet 2023

Ces deux exemples sont loin de constituer une exception, ils illustrent une tendance beaucoup plus générale. Cette démobilisation observable, même pour des dispositifs qui s'affichent comme permanents, s'explique par la conjonction de plusieurs phénomènes :

- la difficulté d'un recrutement diversifié et l'essoufflement de la participation ;
- le faible poids politique, et l'absence de prise en compte ou de retour ;
- des temporalités différentes entre politique, administration et citoyens ;
- le recours ponctuel à des opérateurs privés et la rotation des agents publics.

Élément essentiel de la démocratie participative, ces conseils d'habitants sont donc souvent présentés comme une figure repoussoir : « toujours les mêmes », qui défendraient uniquement des intérêts particuliers. En effet, il est connu qu'on retrouve principalement dans ces espaces des personnes retraitées, propriétaires, intéressées à la vie locale et déjà proches de la commune.

Pour résoudre ces aspects, deux voies existent : recourir à de [nouvelles modalités de recrutement](#), ou ne plus avoir d'instances de ce type pour privilégier des [consultations](#) ou des [panels dédiés à un chantier ou un projet](#) en particulier. D'autres communes choisissent de lier ces conseils au budget participatif. Il s'agit d'une solution pragmatique pour mener de front ces deux modalités de participation mais avec le risque, cependant, de transformer le [budget participatif](#) en enveloppe de quartier et à priver le conseil de ses autres fonctions de sociabilité et de partenaire dans la gestion urbaine de proximité et l'animation de la vie locale.

• **Quels défis pour des conseils consultatifs repensés ?**

En outre, les tâches d'un conseil consultatif ne sont pas toujours clairement identifiées : doivent-ils se limiter à formuler des avis ou peuvent-ils également organiser des activités au sein de la communauté locale ? Ont-ils uniquement un rôle dans la préparation des politiques ou également dans leur mise en œuvre et leur suivi ? Doivent-ils répondre à des demandes du conseil communal ou peuvent-ils gérer leur propre agenda ?

Parmi les défis à aborder pour des conseils repensés, citons principalement :

- **Recrutement et sélection** : comment permettre la diversité et le renouvellement dans le temps ?
- **Objectif** : faut-il avant tout servir à des remontées de terrain et intermédiaire entre habitants et élus du collège communal ? à la gestion d'un budget ou à la réalisation d'un projet précis ?
- **Agenda** : quel équilibre entre sollicitations par les élus et autonomie des habitants pour s'autogérer ?
- **Animation** : comment garantir des formes d'animation inclusives et attractives, sans pour autant multiplier les procédures et le recours à des prestations qui seraient trop coûteuses ?
- **Motivations** : comment trouver un équilibre entre des espaces de sociabilité, de revendication et de contribution ?



Pour aller plus loin

- Mathilde Retout, « [Participation citoyenne et territoire : quel rôle pour les comités de quartier à Bruxelles ?](#) », *Université Populaire d'Anderlecht*, 2021
- Jean-Nicolas Birck. 2013. « [Conseil de quartier \(2\)](#) », in *Casillo et al. (dir.), DicoPart*, 1^{re} éd., GIS-D&P
- Yannick Gauthier. 2022. « [Conseils citoyens](#) », in *Petit et al. (dir.), DicoPart*, 2^e éd., GIS-D&P
- « [Droit à la participation citoyenne et démocratique. Développer des conseils consultatifs participatifs au sein de sa commune](#) », *Cohésion sociale, droits fondamentaux et lutte contre la pauvreté – Guide de bonnes pratiques locales*, Portail de la cohésion sociale, Wallonie.be, p.111- 116,
- Site internet de [l'Observatoire international des maires](#), Vivre ensemble.
- Site internet de [l'Union des Villes et Communes de Wallonie](#).

