

## Texte introductif

# L'urbanisme participatif : consultation publique et enquête publique en aménagement du territoire et environnement

Définitions .....	1
Historique .....	2
Grands principes.....	3
Enjeux.....	4
Pour aller plus loin.....	7

## Définitions

Les mesures de **consultation publique en aménagement du territoire** visent à **informer le public** (riverains, habitants ou usagers) d'un **projet d'infrastructure ou d'aménagement** qui impacte leur environnement et leur cadre de vie.

L'urbanisme participatif ne se limite pas nécessairement aux obligations et modalités réglementaires. Il peut désigner **tout processus** au cours duquel des **membres du public sont interrogés par une autorité**, à différentes phases du **projet urbain**, notamment en amont de l'enquête publique aux obligations réglementaires.

L'urbanisme participatif inclut « toute **pratique de fabrication ou d'aménagement d'espaces urbains associant des habitants et habitantes**, quel que soit le niveau de cette implication » (Zetlaoui-Léger, 2022).

En matière de cadre légal, en Région de Bruxelles-Capitale, les « **mesures particulières de publicité** » (MPP), telles que définies par le [Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire \(CoBAT\)](#), incluent l'**enquête publique** et la **commission de concertation**. Elles sont organisées pour divers motifs, préalablement à la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'environnement lorsque la législation l'exige, et avant l'adoption d'un plan ou d'un règlement d'urbanisme. Il s'agit de **dispositifs réglementaires** au sein desquels les avis émis ne peuvent avoir qu'une **portée consultative**, sauf exception circonstanciée.

## Historique

Les domaines de l'**aménagement du territoire**, de l'**urbanisme** et de l'**environnement** ont été les terrains privilégiés du développement d'un **droit de la participation**. Ce fait s'explique par l'**impact de projets d'infrastructure** qui touchent à la fois à la propriété privée et au cadre de vie collectif, et qui peuvent donc faire l'objet de vives discussions autour d'intérêts divergents dans la définition de l'intérêt général et la justification de l'utilité publique.

L'**enquête publique**, en tant que procédure réglementée d'information et de consultation, s'inscrit dans une histoire longue. Elle s'articule à la notion d'**utilité publique**. On la retrouve dès le **début du 19<sup>e</sup> siècle** en France dans le cadre de lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'enquête publique est ainsi une modalité d'arbitrage entre droit de propriété et action publique. L'utilité publique d'un projet est une qualité acquise à la suite d'une enquête publique favorable.

En Région de Bruxelles-Capitale, les **mesures particulières de publicité** (enquête publique et/ou commission de concertation) remontent aux années 1970-1980. À l'époque, un nouvel outil de planification urbaine, le plan de secteur, fige les zones dédiées à l'habitat et oblige à l'obtention de dérogations pour y développer d'autres fonctions que le logement. C'est la négociation politique autour de cette modalité qui va aboutir à la création des commissions de publicité-concertation.

En plus de la recherche de l'utilité publique, l'exigence d'enquête publique découle de la nécessaire prise en compte d'**incidences significatives sur l'environnement**.

**Depuis 1985**, la [directive européenne 85/337/CEE sur les évaluations des incidences sur l'environnement](#) recommande aux États membres de veiller « à ce qu'il soit donné au public concerné la possibilité d'exprimer son avis avant que le projet ne soit entamé ». Cette recommandation concerne la plupart des projets d'infrastructure, de développement urbain et d'aménagement territorial.

### Pour en savoir plus sur l'historique des mesures particulières de publicité (MPP) en Région de Bruxelles-Capitale :

- Le Inter-Environnement Bruxelles, « [1976 : la naissance de la publicité-concertation à Bruxelles](#) »
- ARAU (Atelier de Recherche et d'Action Urbaines), « [Publicité, sauvegarde du peuple](#) »
- BRAL (Mouvement urbain pour Bruxelles), « [Wat is de achtergrond van de procedure van openbare onderzoeken en overlegcommissie ?](#) »



## Grands principes

En Région de Bruxelles-Capitale, les **mesures particulières de publicité (MPP)** – enquête publique et Commission de concertation – ont pour objectif d'informer le public concerné par un projet en lui permettant de faire des remarques dans un cadre défini, et de fournir aux autorités compétentes tous les renseignements et données nécessaires en vue de prendre une décision éclairée.

### 1. L'enquête publique

En matière d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, une **enquête publique** se tient nécessairement **en accord avec un texte légal et réglementaire qui l'exige** (par exemple, le CoBAT). C'est notamment le cas pour les projets de plans et règlements d'aménagement du territoire – comme le [Plan Régional d'Affectation du Sol](#) (PRAS) ou les [Plans d'Aménagement Directeur](#) (PAD) – ou des demandes de certificat et de permis d'urbanisme.

Lors d'une enquête publique, des **affiches rouges** placardées à proximité du site et à la Maison communale informent de la demande de permis en cours pendant une durée fixée suivant le type de plan : au moins quinze jours et potentiellement 30 jours, selon les incidences sur l'environnement.

Cette procédure implique **différentes voies d'information et de consultation** : réunions publiques, informations aux riverains, traitement des contributions écrites, etc.

Les **observations et réclamations** peuvent être adressées au personnel de l'administration ou au Collège des Bourgmestre et Échevins et Échevines, et sont annexées au procès-verbal de clôture de la consultation publique.

#### **Bon à savoir**

La **liste des enquêtes publiques en cours en Région de Bruxelles-Capitale** peut être consultée sur les sites des administrations communales concernées.

Les sites [openpermits.brussels](https://openpermits.brussels) et [L'Affiche rouge](#) reprennent aussi des listes régionales actualisées. Pour davantage d'information, il est possible de contacter les institutions régionales [perspective.brussels](https://perspective.brussels) et [urban.brussels](https://urban.brussels).



## 2. La Commission de concertation

La Commission de concertation se compose de **représentants des instances publiques** (communales et régionales) concernées par le projet, et ayant des compétences en matière de permis d'urbanisme et d'environnement. Il existe une Commission de concertation **dans chacune des 19 communes** de la Région de Bruxelles-Capitale.

**Pendant la durée de l'enquête publique**, il est possible de demander à être entendu lors de la réunion de la **commission de concertation**. Durant cette séance publique, le demandeur présente son projet, et les personnes en ayant fait la demande partagent leurs questions ou observations. La commission de concertation remet un avis motivé : favorable, conditionnel ou défavorable.

Dans la plupart des cas, cet avis est **consultatif**. L'autorité chargée de délivrer ou de refuser le permis est libre de suivre ou non cet avis. Cependant, si elle ne le suit pas, elle est obligée d'en expliquer la raison dans la motivation de sa décision. **Seule exception** : si l'avis de la Commission est émis à l'unanimité, en présence de la [Direction régionale de l'urbanisme](#) et pour une demande qui relève de la compétence de la commune, il a valeur contraignante.

Enfin, toute enquête publique n'implique pas la tenue d'une Commission de concertation, c'est notamment le cas des enquêtes publiques liées à des plans ou projets portés par des entités régionales, comme les [Plans d'Aménagement Directeur](#) (PAD) ou les [Contrats de rénovation urbaine](#) (CRU).

## Enjeux

### 1. Reconnaître l'expérience bruxelloise en matière d'urbanisme participatif

Au-delà de procédures légales spécifiques, l'administration consulte parce qu'elle veut **savoir** ou parce qu'elle veut **faire savoir**. Dans les deux cas, la consultation vise à **améliorer l'adaptabilité**, et à **favoriser l'acceptabilité des projets** pour et par les populations concernées.

Si on parle plus largement de débat public, de consultation publique ou d'urbanisme participatif, voire de démocratie urbaine, au-delà des seules « mesures particulières de publicité », c'est que : « à la traditionnelle enquête publique, **sont venues s'ajouter des procédures de concertation ou de débat public**, créant ainsi une véritable **offre participative** » (Denolle, Duval, 2016).

Cette observation vaut **également pour le contexte bruxellois**, comme on le voit pour l'ensemble des plans d'aménagement du territoire : [Contrats de Quartiers Durables](#) (CQD), [Contrats de rénovation urbaine](#) (CRU), [Contrats d'Axes et Contrats d'Ilots](#) (CACI), [Contrats École](#), et outils réglementaires de modification du sol [Plan Régional d'Affectation du Sol](#) (PRAS), [Plans Particuliers d'Affectation du Sol](#) (PPAS) et [Plans d'Aménagement Directeur](#) (PAD).

Dans le cadre de la dernière modification et mise à jour du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS), « [Share the City](#) », un **processus d'intelligence collective** avec les différentes **parties prenantes** a été mis en place afin de faire émerger une **compréhension commune** pour permettre une **adhésion** générale au projet, compte tenu de son impact majeur à l'échelle de la Région et de l'aire métropolitaine. Ce volet **dépasse le prescrit réglementaire** en la matière qui n'impose que la réalisation d'une enquête publique en fin de processus.

Autre exemple, celui des **Contrats de rénovation urbaine** (CRU). En 2019, lors de la **première série** de CRU, le sociologue Mathieu Berger s'interrogeait, dans un bilan critique des CQD, sur le fait de savoir si ces CRU avaient « amorcé, en même temps qu'un changement d'échelle [par rapport aux CQD], un **rétrécissement du mode de gouvernance et de processus de décision**, limité aux acteurs officiels et experts », sans trancher s'il s'agissait là d'un effet propre à une « phase pilote, de test en chambre » ou d'une tendance plus générale, « amorce d'un tournant post-participatif dans la menée des politiques de la ville à Bruxelles » (Berger, 2019, p.193). A ce sujet, comme le soulignent les équipes de rénovation urbaine d'[urban.brussels](#), il a été constaté que l'échelle des projets peut rendre la participation citoyenne moins aisée. « Mais les **nouvelles séries** de CRU **impliquent beaucoup plus les habitants dès le diagnostic**. Par ailleurs, il y a de nombreux processus participatifs à l'échelle des projets ». D'après les équipes de la stratégie territoriale de [perspective.brussels](#), il y a une **prise de conscience croissante** de l'importance de ces **consultations « d'initiative »**, « **volontaires** » ou « **facultatives** », qui permettent d'**enrichir un projet**, à l'initiative d'une ou plusieurs autorités publiques, sans qu'elles y soient légalement tenues.

**L'analyse des parties prenantes et l'amélioration de la concertation sectorielle** sont un enjeu à part entière, complémentaire du développement de la participation citoyenne. À partir de l'époque du **6<sup>e</sup> CRU en 2021**, davantage de place a été faite à l'expérimentation participative dans la consultation publique (diagnostic en marchant, atelier en ligne, stand sur le terrain...). Par la suite le développement des **Contrats d'Axes et Contrats d'Ilots** (CACI) vise aussi à agir à une échelle plus restreinte, en mettant davantage l'accent sur la participation citoyenne, avec des budgets dédiés à des fonds de participation pour financer des projets des habitants.

Dès lors, **de nombreux acteurs publics organisent des processus participatifs en amont de toute phase d'enquête publique**. Dans de nombreux cas, il s'agit de consultations dans la **phase d'avant-projet**, qui n'offre plus beaucoup de marges de manœuvre en termes de participation. Dans d'autres cas, les personnes et parties prenantes sont déjà impliquées dès la **phase d'étude** d'un projet.

Ainsi, on trouve **de plus en plus de procédures d'information, de consultation et co-construction qui dépassent les exigences légales de mesures particulières de publicité**. Mais ces démarches restent bien sûr perfectibles. D'abord, les différents outils de planification, s'ils comportent tous des éléments de participation, attachent cependant une inégale centralité à cet enjeu. Ensuite, en l'absence de cadre légal contraignant, elles dépendent de la bonne volonté et de la capacité des acteurs en responsabilité. Enfin, le niveau de participation demeure de l'ordre de la consultation

avec le grand public et de la co-construction avec une partie des acteurs associatifs ou professionnels. Le degré d'engagement est le plus souvent de l'ordre de l'expression d'opinions individuelles et parfois de la construction d'un avis collectif. On observe que la sélectivité sociale de ces démarches, du fait des contraintes temporelles et matérielles ou des inégalités parmi la population, demeure très forte.

## 2. Prendre en compte les limites de la consultation publique

Un défi de la consultation publique réside dans **sa portée et sa temporalité**.

Les consultations publiques sont souvent **fragmentaires**, traitant d'un projet spécifique et localisé, sans forcément pouvoir questionner tous les enjeux déterminants. Ces dispositifs de consultation apparaissent souvent trop **tardivement** ou **échappent à l'attention** des habitants. Ainsi, ils ne préviennent pas durablement des mobilisations contestataires lors du démarrage concret du chantier du projet. Le moment est souvent trop tardif pour influencer le projet, ce qui envoie un message **démobilisateur** dès lors que l'implication des parties prenantes n'est perçue que comme une formalité légale à respecter.

*Si l'instauration de ces commissions [de concertation] constitue incontestablement un **progrès** en ce qui concerne l'information des habitants, des usagers et des riverains, ainsi qu'une opportunité remarquable pour faire connaître leurs revendications ou leurs griefs, cette forme de participation connaît néanmoins des **limites**. Une information souvent tardive sur des projets arrivés à un stade avancé ou final et la simple écoute des citoyens ne semblent plus actuellement satisfaire ceux-ci. »*

(Martens, 2009)

Cette impression démobilisatrice est renforcée lorsque les consultations se déroulent sans suite ou suivi. Si la consultation publique n'implique aucune garantie de prise en compte, il doit néanmoins y avoir **un engagement de retour sur les avis**. Il est donc essentiel de mettre en place des **mécanismes de redevabilité** et de s'efforcer de traiter les thèmes soumis à consultation de la manière la plus cohérente possible. La nécessité de tenir la population consultée informée s'avère parfois être une tâche de longue haleine, car la mise en œuvre de certaines politiques ou de certains projets peut s'étendre sur plusieurs années.

Dans certains contextes, le recours à la consultation est fréquent, mais sans tentative d'aboutir à une décision fondée sur les avis récoltés. La préférence serait alors trop souvent donnée à une consultation dont le but ne serait que de valider le dossier soumis à l'enquête.

Les démarches de consultation publique sont strictement **réglementées**. Elles impliquent de soumettre à la sagacité des citoyens des **documents souvent très longs et complexes**, ne laissent que **peu de marge à l'innovation** et doivent respecter des **temporalités courtes et strictes**.

## Bon à savoir

[Le mode d'emploi des enquêtes publiques proposé par Inter-Environnement Bruxelles](#) éclaire en même temps qu'il illustre la technicité et la rigidité de la démarche.

Dans ces conditions, la participation à l'aménagement du territoire se réduit trop souvent à une opposition entre les défenseurs et les opposants aux projets, sans possibilité de dessiner une alternative commune, renforçant des phénomènes de NIMBY (Not In My BackYard) qui grèvent la capacité d'action des autorités publiques.

En dernier rappel, ces processus réglementaires butent sur la participation d'une diversité de citoyens et d'habitants concernés, comme résumé dans la [note de vision du Service de la Participation en Région bruxelloise, octobre 2022](#). Or « L'implication des citoyens et associations dans des processus de participation nécessite également de s'interroger sur leur capacité à s'organiser en ce sens. Enfin, la pratique actuelle des processus participatifs montre qu'elle nécessite des moyens humains et de temps significatifs afin de répondre pleinement aux objectifs identifiés ».

## Pour aller plus loin

- Blatrix, C. (2009). La démocratie participative en représentation. *Sociétés contemporaines*, n° 74(2), 97–119, <http://www.cairn.info/journal-societes-contemporaines-2009-2-page-97.htm>
- Blatrix, C. (1999). [Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public »](#). *La pratique politique de l'enquête publique*. *La Démocratie Locale : Représentation, Participation et Espace Public*, Paris, PUF, 161–176
- Delmotte F., Hubert M., (dir.) (2009), La Cité administrative de l'Etat. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles. *Bruxelles, Les Cahiers de La Cambre Architecture* n° 8, 318 p.
- Denolle, A.-S., & Duval, E. (2016). Urbanisme et participation. *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 14, Article 14
- Graber, F. (2022). [Inutilité publique : Histoire d'une culture politique française](#). *Éditions Amsterdam*, [Note de lecture et compte-rendu](#)
- Martens, A. (2009). [Dix ans d'expropriations et d'expulsions au Quartier Nord à Bruxelles \(1965-1975\): Quels héritages ?](#) *Brussels Studies. La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles / Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The Journal of Research on Brussels*
- [Van Gyzezem, T. \(2024\), 1976 : Naissance de la publicité-concertation à Bruxelles, Inter-Environnement Bruxelles](#)
- Zetlaoui-Léger, J. (2022). Urbanisme participatif. In G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (2<sup>e</sup> édition). GIS Démocratie et Participation