



# URBANISME QUAND EFFICACITÉ RIME AVEC DENI DÉMOCRATIQUE

**Dès son intronisation en 2014, le Gouvernement bruxellois annonce son intention de chambouler profondément le paysage urbanistique. L'accord de majorité 2014-2019 consacre d'ailleurs deux chapitres à ce sujet, sous des titres peu équivoques : « Une politique urbanistique régionale simplifiée et de qualité » et « Révolutionner la gouvernance ». Qu'en est-il à la veille des élections ? La révolution a-t-elle eu lieu et pour répondre aux besoins de qui ?**

INTER-ENVIRONNEMENT BRUXELLES



En l'espace de cinq ans, c'est l'ensemble des repères urbanistiques des Bruxellois-es qui ont été profondément bouleversés. La réglementation urbanistique a été remaniée de fond en comble au nom de l'efficacité, de la simplification et du besoin de répondre au boom annoncé de la démographie bruxelloise, brandie comme une menace justifiant toutes les urgences.

L'amorce avait été lancée sous la législation précédente. Dès 2011, le ministre-président de l'époque, Charles Picqué, annonce le démarrage des travaux confiés à feu l'Agence de Développement Territorial pour l'élaboration d'un nouveau plan régional de développement (PRD). Des ateliers prospectifs basés sur une dynamique participative sont mis sur pied et toutes les forces vives bruxelloises mobilisées (pouvoirs publics, syndicats, groupes de pression, associations d'habitants, ONG, académiques, etc.). Tout le monde s'active sur ce qui devrait tracer le cadre du développement bruxellois pour les années à venir.

**Le boom annoncé de la démographie bruxelloise est brandi comme une menace justifiant toutes les urgences.**

## TRAÇER LES LIGNES AVANT DE DÉFINIR LE CADRE

Le cadre de la réforme, le Plan régional de développement devenu durable (PRDD) ne sera finalement adopté que bien plus tard, en 2018. Les sept années qui séparent l'amorce de l'adoption de ce cadre ont plutôt été mises à profit pour fixer les lignes d'un urbanisme « simplifié et efficace ». Le premier outil pour ce faire a été le nouveau plan régional d'affectation du sol (PRAS), destiné à répondre à une croissance démographique annoncée comme explosive. Plusieurs zones d'industries urbaines (ZIU) sont recyclées en zones d'entreprises en milieu urbain (ZEMU) sommées d'accueillir du logement au côté de l'activité économique. Le nouveau leitmotiv est celui de la mixité fonctionnelle<sup>1</sup>.

Ces multiples réformes se sont poursuivies après les élections de 2014 alors que le cadre du projet de ville restait en panne : refonte de la politique de la rénovation urbaine au travers de la création des contrats de rénovation urbaine (CRU), réforme du Code d'aménagement du territoire (CoBAT), refonte de la gouvernance urbaine à travers la structuration de nouveaux Organismes d'intérêt public (OIP). Ces réformes vident peu à peu de

son sens l'adoption d'un PRDD. L'essentiel de sa substance se trouve en effet déjà tranché par le gouvernement bruxellois à travers ses autres réformes avec peu ou pas de débat public. Les habitants, associations et autres conseils d'avis régionaux<sup>2</sup> n'ont eu pourtant de cesse de réclamer son adoption préalable non par maniaquerie procédurale mais par souci démocratique.

Le PRDD va accoucher dans la douleur en 2018 après maints atermoiements et alors que le dynamitage en règle des prescriptions urbanistiques est déjà opéré. Ce n'est qu'in extremis que le plan s'est vu adjoindre deux pages, sur cent quatre-vingt, consacrées à l'association des citoyens au développement régional, et ce, après que la Commission régionale de développement (CRD) ait vertement critiqué le projet<sup>3</sup>.

Ce sont non seulement les logiques de la hiérarchie planologique régionale qui se sont ainsi affaiblies mais aussi la capacité de la Région à articuler entre elles l'ensemble des problématiques territoriales. Souplesse et efficacité sont devenus les maîtres mots qui justifient la mise au banc du Parlement, réduit à décider d'un cadre souple auquel le Gouvernement peut systématiquement déroger.

## L'INTÉRÊT PUBLIC À LA SAUCE MANAGÉRIALE

Il est indéniable que les modifications apportées au CoBAT répondent aux objectifs annoncés : simplifier les procédures urbanistiques et accélérer le travail des administrations afin de faciliter les projets de développement urbain. Toutefois, là où le Gouvernement parle de simplification, de nombreux observateurs voient un affaiblissement de la norme, une diminution des garanties de protection accordées à l'environnement et au patrimoine et, par voie de conséquence, une diminution des garanties de protection accordées aux citoyens.

C'est ainsi que le nouveau plan d'aménagement directeur («PAD») est un outil de planification sur mesure de projets immobiliers dérogatoires. En effet, le volet réglementaire du PAD, lorsque celui-ci en contient un, abroge l'ensemble des dispositions réglementaires qui lui sont contraires et permet ainsi de «libérer» les projets dérogatoires destinés à s'implanter dans son périmètre «de la plupart des contraintes réglementaires» qui leur seraient normalement applicables, en faisant «l'économie des procédures de révision propres [aux outils concernés]»<sup>4</sup>. Par ailleurs, les hypothèses dans lesquelles le gouvernement peut adopter des PAD ne sont pas limitées<sup>5</sup>. Un PAD est par exemple envisagé pour contourner le risque d'annulation du PRAS, qui constitue la base légale du projet Neo et de son méga-centre commercial au Heysel.

Alors qu'il était déjà possible de déroger aux plans particulier d'affectation du sol («PPAS») <sup>7</sup>, aux règlements d'urbanisme et aux permis de lotir, il devient en sus possible de déroger aux plans de mobilité<sup>8</sup>. Ce choix ne manque pas d'étonner, dans le contexte de saturation automobile que l'on connaît.

D'exception, la dérogation devient la règle.

Quant au PRDD, il met un vernis écaillé sur l'affaiblissement des normes existantes opéré par la réforme du CoBAT et prend la forme d'un plan d'investissements immobiliers en avalisant le choix d'un urbanisme par projets phares parsemés de tours iconiques.

Le choix du PRDD de prendre pour colonne vertébrale le développement territorial par zones prioritaires génère une grande concentration d'enjeux et d'attentes sur une portion réduite du territoire, avec pour conséquence une hausse certaine des valeurs foncières – renforcée par le principe des tours – sans que des mécanismes viennent suffisamment réguler ces hausses. L'urbanisme par projet offre une vision fragmentée du développement urbain et accroît le risque de voir se réaliser de manière prioritaire, voire exclusive, les fonctions les plus fortes, c'est-à-dire les plus rentables. Les fonctions faibles, qui sont celles qui le plus souvent répondent aux besoins actuels de la population, risquent fort de passer à la trappe : espaces verts, logements sociaux, équipements (écoles, crèches, etc.), activités productives (génératrice d'emplois pour les peu qualifiés), etc.

Si on additionne tout ce qui précède, on assiste bel et bien au délitement de l'urbanisme, compris comme cadre régulateur des intérêts en présence. Inévitablement, les grands projets urbains, qui flattent le secteur de la promotion immobilière et s'adressent à certaines franges de la population, s'en trouvent facilités. Par ailleurs, la souplesse défendue incite les autorités à octroyer un nombre important de dérogations aux gros projets, tandis que, par compensation en quelque sorte, les petits projets sont priés de respecter la norme.

## RÉVOLUTIONNER LA GOUVERNANCE DANS QUEL OBJECTIF ?

Comme indiqué en préambule, ce ne sont pas que les réglementations qui ont bougé durant cette législature, mais aussi le cadre institutionnel, la «révolution de la gouvernance» faisant partie des priorités. Dès la mise en place du nouveau gouvernement, différents acteurs de la société civile furent invités par l'Agence de Développement territorial (ADT) à la mise sur pied d'un pôle d'expertise en matière de participation citoyenne en vue d'organiser des processus innovants de participation sur les grands projets urbains. Très rapidement, la société civile a surtout assisté au démantèlement en règle des services de l'administration régionale sans aucune évaluation publique préalable. Entre-temps, le maître mot était devenu efficacité.

C'est au nom de cet objectif que le gouvernement va s'atteler à la mise sur pied de différents organismes d'intérêt public (OIP), une façon d'amoindrir l'autonomie des fonctionnaires et de renforcer le contrôle du Gouvernement. En matière d'urbanisme et de développement territorial, le choix fut finalement pris de créer des organismes d'intérêt public de type A, alors que la déclaration de politique régionale prévoyait un organisme de type B. La gestion d'un organisme de type A dépend directement du ministre de tutelle, en l'occurrence le Ministre-Président alors qu'un organisme de type B aurait été placé sous le contrôle d'un organe de gestion placé sous la tutelle de tous les ministres compétents. Ce qui a conduit le Conseil d'État à questionner les garanties d'indépendance de tels outils.

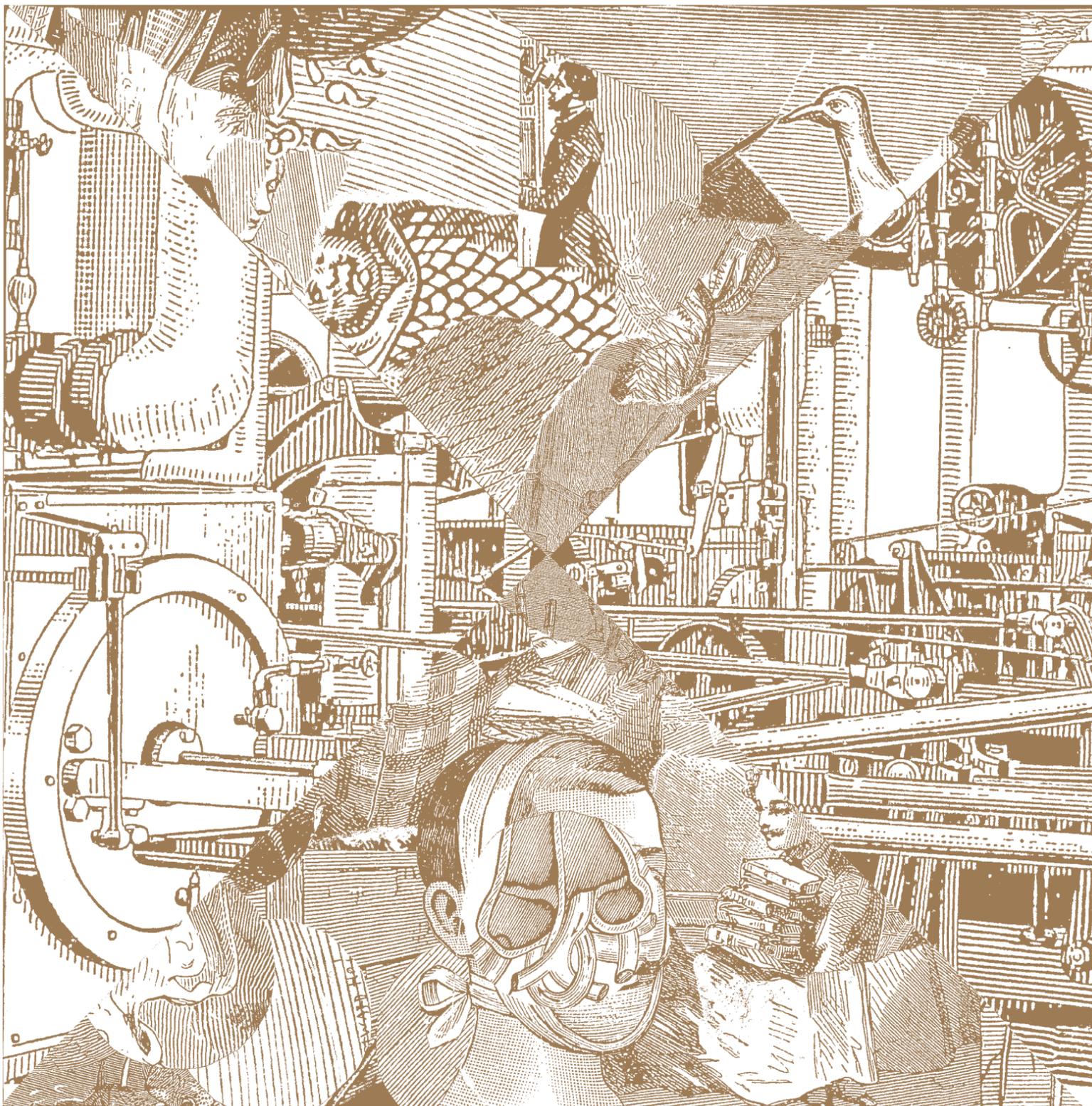
## On assiste bel et bien au délitement de l'urbanisme, compris comme cadre régulateur des intérêts en présence.

C'est ainsi que naquit le Bureau bruxellois de la planification (BBP), rebaptisé pour la com' *Perspective.Brussels*, qui regroupe plusieurs anciens services existants, tels l'Institut Bruxellois de Statistiques et d'Analyse (IBSA), la cellule du Maître-Architecte (BMA) et l'ADT. La réforme donna aussi naissance à la Société d'aménagement urbain (SAU), qui devint le bras immobilier de la Région bruxelloise par sa capacité d'acquisition des terrains et ainsi propriétaire de plus de septante hectares de terrain. Ces deux structures constituent aujourd'hui le levier de développement territorial de la Région dans cette logique d'urbanisme par projet et d'opportunité foncière énoncée plus haut. Si cette dernière a l'avantage de permettre une politique volontariste d'investissements publics, n'aboutit-elle pas à faire primer la nécessaire exigence de rentabilité marchande sur la recherche de l'intérêt général, risque que n'a pas manqué d'épingler dans son avis<sup>9</sup> le Conseil économique et social de la Région (CESRBC), qui regroupe employeurs et représentants des travailleurs. Cette critique semble trouver un certain écho aujourd'hui au regard des projets d'aménagement prévus pour certains terrains gérés par la SAU. Pensons au projet Drohme à Boitsfort ou encore à la friche Josaphat<sup>10</sup>.

Les choix posés ne risquent-ils pas aussi d'amoindrir le rôle habituel des administrations garantes d'une certaine continuité dans la politique de planification? Celles-ci confrontent le pouvoir de tutelle aux nécessités de penser la planification dans un temps long, aux fins d'éviter de détricoter le passé par des réformes conjoncturelles parfois plus dictées par un impératif de communication immédiat que par un véritable souci de planification appropriée.

La grande campagne menée en juin 2018 par *Perspective.Brussels* autour des nouveaux PAD illustre parfaitement cette tendance. En vingt réunions marathon étalées sur six jours ouvrables, l'instance a organisé des débats sur dix PAD concernant les territoires prioritaires de la Région. Dynamique de choc que de nombreuses associations et citoyens n'ont pas manqué d'épingler comme un déni démocratique<sup>11</sup>.

Quant à l'efficacité recherchée, elle n'est nullement démontrée. Pour le Centre d'Études et de Recherches en Administration Publique, l'évolution de la structure des services régionaux, même si elle a été argumentée par la rationalisation et l'efficacité, n'a pas été globalement dans le sens d'une simplification mais plutôt d'une plus grande complexité<sup>12</sup>. Le CESRBC avait aussi déjà qualifié cette réforme de «très coûteuse et inefficace»<sup>13</sup>. Il faut savoir qu'il y a une dizaine d'années, la Flandre avait déjà opté pour une telle refonte en mettant sur pied un grand nombre d'agences autonomisées internes. Aujourd'hui, elle est revenue sur cette décision en raison du manque d'efficacité dû à la multiplication des fonctions et des tâches dirigeantes, au manque de collaboration et de coopération entre les diverses instances dirigeantes et à l'extrême complexité liée à la multiplication des structures<sup>14</sup>. ➤



### EN DERNIER RECOURS

La complexification du droit de l'urbanisme et de la structure de l'administration, couplée à l'inflation des instruments d'aménagement du territoire, provoque une perte de repères chez les non-initiés. Plus personne, en particulier le citoyen, n'est à même de maîtriser le cadre urbanistique qui se construit tout en s'autodétruisant.

Les lieux historiques et institués de la participation sont également malmenés. Comme le rappelle la Cour constitutionnelle, « le régime de participation doit offrir aux intéressés une possibilité effective de faire connaître leurs observations et leurs objections, de sorte que les autorités publiques puissent dûment en tenir compte »<sup>15</sup>. Autrement dit, l'enquête publique sur un projet « ne porte pas sur une simple exigence de forme »<sup>16</sup>. En pratique, cependant, lorsqu'il s'agit d'un projet d'envergure, les autorités et le promoteur sont bien souvent parvenus à un accord avant le début de l'enquête publique. Le citoyen arrive trop tard et parvient au mieux à obtenir une motivation renforcée du permis délivré.

Plus personne, en particulier le citoyen, n'est à même de maîtriser le cadre urbanistique qui se construit tout en s'autodétruisant.

Cette garantie minimale de consultation passe en outre de plus en plus souvent à la trappe. Depuis 2014, les permis d'environnement relatifs à l'exploitation d'antennes de téléphonie mobile ne sont plus soumis à enquête publique. Par ailleurs, la réforme du CoBAT a supprimé l'enquête publique portant sur le cahier des charges de l'étude d'incidences sur l'environnement<sup>17</sup>, lequel permet dès l'amont de définir ce qui devra être utilement étudié par le bureau d'étude pour assurer la qualité du projet<sup>18</sup>.

Quant aux commissions de concertation, elles sont régulièrement prises d'assaut par les cabinets d'avocats spécialisés, représentant des promoteurs immobiliers. Il en résulte des discussions juridiques et procéduraires, alors qu'elles devraient être le lieu d'un débat démocratique sur les enjeux urbains et le bon aménagement d'un quartier.

En perte de lisibilité, privé de réel débat public ou de participation au processus de décision, le citoyen n'a plus que le recours pour faire entendre sa voix, comme moyen ultime, quand les autres maillons de la démocratie urbaine ont sauté. Ce que nous faisons, pas de gaîté de cœur mais avec discernement. Ainsi, IEB s'est doté de garde-fous pour ne pas ennuyer la magistrature pour des peccadilles. Outre les chances de succès dûment analysées, nous observons la capacité de l'arrêt à faire jurisprudence au profit de l'intérêt général et pas uniquement local, en articulant des alliances locales à un contexte d'actions plus large. Si le Conseil d'État nous suit régulièrement dans nos requêtes, ce n'est pas tant parce qu'il se prononce en opportunité, comme semblait le sous-entendre récemment le Ministre-Président dans le cadre d'une interpellation parlementaire<sup>19</sup>, mais bien parce que les demandeurs, y compris publics, de projets semblent parfois faire bien peu de cas des garanties procédurales.

Cette désinvolture des pouvoirs publics mène souvent à la régularisation d'actes administratifs, sans que le projet soit véritablement remis en cause. Dans la période récente, citons le retrait-réfection à deux reprises du permis attaqué relatif au centre commercial

Docks Bruxsel<sup>20</sup> ou encore l'adoption après annulation d'un nouvel arrêté de refus d'entame de la procédure de classement de l'avenue du Port<sup>21</sup>. Une autre parade consiste à adopter un instrument d'aménagement du territoire ad hoc. C'est ainsi que le gouvernement envisage l'adoption de PAD pour contourner les probables annulations du Règlement régional d'urbanisme zoné de la rue de la Loi ou encore, comme exposé ci-dessus, du PRAS en ce qu'il concerne le projet de méga-centre commercial Néo au Heysel. Dans les deux cas, l'objectif est clair : «corriger» l'acte attaqué et ainsi le rendre plus difficilement attaqué, mais pas nécessairement plus conforme à l'intérêt général.

## Revenir à des procédures qui permettent de construire des décisions plutôt que de les imposer.

### CE QUE NOUS VOULONS : UN DROIT À LA VILLE !

Le débat sur l'avenir de notre territoire urbain s'est enfermé dans les cénacles des experts et des élites guidées par l'approche managériale, laissant sur les quais habitants et usagers de la ville. La politique de développement territorial n'est plus discutée dans les quartiers mais dans les bureaux des OIP et les salons de la promotion immobilière.

Nous voulons en revenir à des procédures qui permettent de construire des décisions plutôt que de les imposer, à des dispositifs qui nous permettent de mieux affronter les enjeux environnementaux et sociaux qui commencent ici et maintenant et ont le long terme pour horizon. Nous demandons au gouvernement de reprendre le fil de la démocratie urbaine en remettant à l'avant-plan la dimension politique du projet urbain et les rapports de force qui y président sans naturaliser ou marchandiser les transformations du territoire ou les réduire à un débat

d'expertise. C'est alors que nous exercerons collectivement le droit à la ville. ■

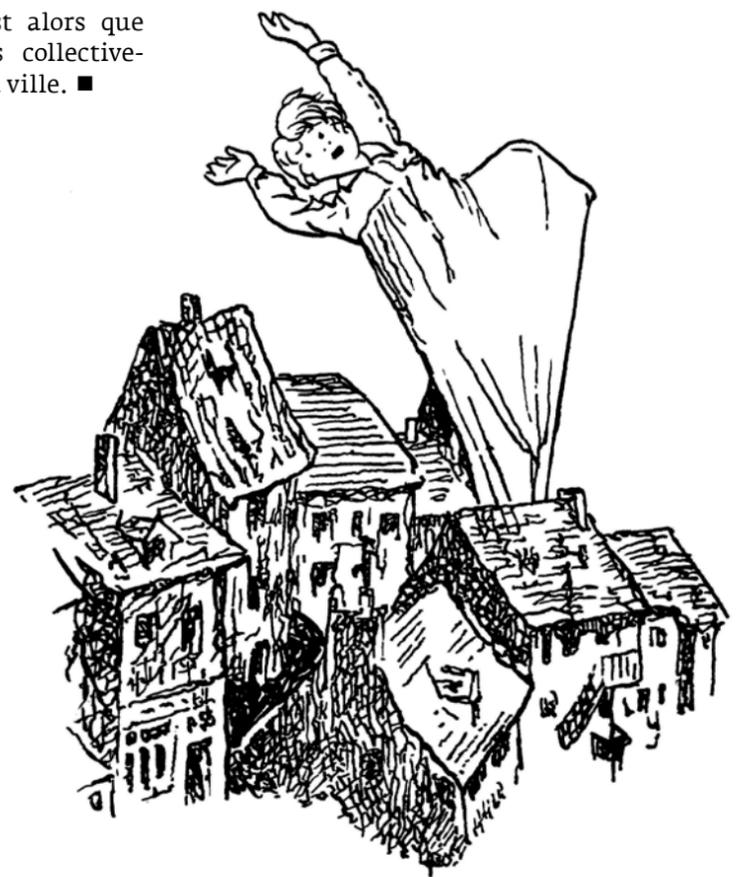


Fig. 146. — Manière de faire le vide

1. Voir dans ce dossier l'article sur le transport de marchandises, p.16-19.

2. La Région bruxelloise est dotée de quatre organes consultatifs composés de représentants de la société civile en matières de mobilité, de logement, d'environnement et pour le domaine socio-économique. Ils sont chapeautés par la Commission régionale de développement (CRD) qui se compose de représentants de chaque conseil d'avis. Le Gouvernement bruxellois ne peut s'écarter de l'avis de cette dernière qu'en motivant son écart.

3. Signalons au passage que la réforme servira notamment à éjecter la société civile, dont IEB fait partie, de la CRD.

4. J. VAN YPERSELE, P. LEVERT et Y. FENG, «La réforme du 30 novembre 2017 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire: quelques bouleversements en perspective», Amén., 2018/2, p.104.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

7. Un PPAS est instrument d'aménagement du territoire adopté par une commune pour préciser le PRAS voire y déroger moyennant le respect de certaines conditions.

8. Article 126, § 11, du nouveau CoBAT.

9. Avis CESRBC du 20 novembre 2014.

10. Lire l'article paru dans le Bruxelles en Mouvements n°295 [http://www.ieb.be/Bruxelles-a-l-heure-du-marketing-le-cas-de-Droh-me] et notre édito [http://www.ieb.be/Logement-social-blocage-politique].

11. Voir la carte blanche parue dans *Le Soir* du 25 juin 2018 [http://www.ieb.be/Faire-la-ville-sans-les-gens-Pour-une-refonte-des-politiques-de-participation-a-36503/].

12. CERAP, «L'évolution de la structure des services publics régionaux bruxellois (1989-2018)», in *Pyramides*, n°30, ULB, p.91.

13. Avis CESRBC du 20 novembre 2014.

14. Interpellation du Ministre Président en Commission de développement territorial du 10 mai 2017 par Arnaud Verstraeten.

15. C. Const., 27 janvier 2016, n° 2016/12, B.15.

16. *Ibid.*

17. Cette suppression de l'enquête publique fait actuellement l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle, introduit avec l'appui d'IEB.

18. Le cahier des charges de l'étude d'incidences sur l'environnement identifie les effets du projet sur l'environnement qu'il convient d'étudier, ainsi que les alternatives à prendre en considération. Dans le nouveau CoBAT, il sera fondé sur un modèle-type à déterminer par le gouvernement.

19. Interpellation à la Commission de développement territorial du 23 janvier 2019, dans le cadre de laquelle le Ministre-Président a répondu ceci : «Le Conseil d'État a du mal à l'assumer et peut-être serait-il opportun de penser à réformer les lois sur le Conseil d'État pour y remettre un peu d'ordre: son travail commence à relever de la loterie, et ces excès sont préjudiciables à la sécurité juridique» (PRB, sess. 2018-2019, Compte-rendu provisoire, p.24).

20. Voir «Docks Bruxsel sauvé de l'illégalité par une pirouette juridique: les leçons à tirer!», communiqué de presse, 8 mai 2017, http://www.ieb.be/Docks-Bruxsel-sauve-de-l-illegalite-par-une-pirouette-juridique-les-lecons-a.

21. Voir la déclaration du Ministre-Président lors de la Commission de développement territorial: «Mon administration va, dès lors, prioritairement s'atteler au traitement de la demande de classement de l'avenue du Port, afin de proposer dans les plus brefs délais un nouvel arrêté de non-classement dûment motivé» (PRB, sess. 2018-2019, Compte-rendu provisoire, p.21). Voir également p.20, à propos du retrait-réfection du permis d'urbanisme portant sur le réaménagement de l'avenue du Port.