

Le projet de construction d'une prison à Haren

Etude de cas en politique publique

Mémoire réalisé par
CARRON Margaux Jeanne

Promoteur
CESONI Maria-Luisa

Année académique 2015-2016

Master en criminologie à finalité spécialisée : criminologie de l'intervention

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

REMERCIEMENTS

Je profite de cet espace afin de remercier tout d'abord ma promotrice, Madame Maria-Luisa Cesoni pour sa patience, ses corrections et remarques précieuses tout au long de mon mémoire.

J'aimerais également remercier les personnes qui ont répondu favorablement à mes sollicitations : Anne Fivé, Hervé Louveaux, Laurent Moulin, et Philippe Mary.

J'aimerais ensuite remercier Vibeke Jaggi pour sa relecture et son aide généreuse.

Je tiens également à remercier Diane Lapraz et Jérémy Tignée pour leur support moral et leur amitié fidèle.

Pour finir, mes remerciements vont à Dorine Aileen, Elsa Carron et Volker Kirchner. Dorine pour ses 'plats-au-bureau' ; Elsa pour son soutien dans un moment crucial, son amour et ses attentions ; 'Daddy' pour ces 24 ans d'amour inconditionnel, de support et d'éducation digne d'un père modèle.

TABLE DES MATIERES

2.1.Définition de l'objet de recherche.....	7
2.2.L'étude d'une politique publique	8
2.3.L'étude d'un ensemble de décisions	9
3.1.Recherche inductive	10
3.2.Fenêtre de temporalité.....	10
3.3.Fenêtre de compétence	11
3.4.Recherche documentaire	11
3.4.1.Sources officielles	12
3.4.2.Sources non officielles	12
4.1.Les paradigmes divergents	14
4.2.Une politique – l'interaction entre plusieurs systèmes.....	15
4.3.Les propriétés des systèmes	16
4.3.1.Les styles et paradigmes des systèmes	16
4.3.1.1.La compréhension des styles de politiques à travers les styles politiques nationaux	16
4.3.1.2.Les paradigmes.....	17
4.3.2.2.Le mélange entre le style et le paradigme : le régime politique	19
4.4.L'évolution des systèmes politiques	19
4.4.1.Les quatre facteurs qui influencent le changement de politiques.....	19
4.4.2.Les quatre facteurs qui influencent la stabilité de politiques	20
4.4.3.Type d'évolution d'une politique	21
4.5.Rentrer dans la boîte noire : les étapes dans le système politique.....	23
4.5.1.Mise à l'agenda	24
4.5.1.1.La notion de problème.....	24
4.5.1.2.Les cinq influences au sein de l'univers politique.....	25
4.5.1.3.Les outils à disposition des acteurs politique afin de mettre en évidence une problématique	26
4.5.2.Formulation d'une politique.....	27
4.5.2.1.Les modèles expliquant la prise de décision	28
4.5.2.2.Les types de décisions	30
4.5.3.Implémentation.....	31

4.5.3.1. Les acteurs impliqués lors de la phase d'implémentation	31
4.5.3.2. L'importance de l'organisation des acteurs.....	32
5.1. Entre mise à l'agenda des problématiques et prise de décisions portant sur les solutions à y apporter – les trois décisions de base.....	36
5.2. Mise en place de la quatrième décision : la recherche d'un nouveau site.....	39
5.2.1. Volonté de créer des salles d'audience à Haren et la problématique du Palais de Justice.....	41
5.2.2. La problématique des violences à Forest.....	42
5.3. Implémenter le choix du terrain	42
5.3.1. L'intérêt de la région pour les sites de Saint-Gilles et Forest.....	44
5.3.2. Haren : une solution à la problématique du Palais	45
5.3.3. Pression sur le projet de Haren qui peut répondre à la problématique des conditions de détentions bruxelloises.	45
5.4. L'utilisation d'un 'outil d'imposition <i>bottom-up</i> ' : l'étude de mobilité.....	45
5.5. L'arrivée d'un acteur privé dans la formulation du projet : la recherche d'un consortium	48
5.5.1. Les plans pour le Palais de Justice continuent	50
5.5.2. La région continue avec sa volonté d'anticipation concernant la réaffectation des sites bruxellois	50
5.6. La position de la région.....	51
5.6.1. Des conditions à la prison de Verviers qui mettent une pression indirecte à Haren	51
5.6.2. La pression engendrée par la fin du contrat de Tilburg.....	51
5.7. La concrétisation de la recherche du consortium privé.....	52
5.7.1. L'enjeu du lien contractuel.....	55
5.7.2. La problématique des conditions à Forest continue à faire pression sur la formulation du projet.....	55
5.8. Des tensions toujours présentes au niveau communal	56
5.9. Le projet se concrétise.....	58
5.9.1. Négociation de prolongation de l'accord de Tilburg.....	59
5.9.2. Les menaces européennes sur le système carcéral belge	59
5.9.3. Le refus du bourgmestre de Forest d'accueillir des détenus supplémentaires	60
5.10. La demande de réaménagement du sentier vicinal du Keelbeek.....	60

5.10.1.Calendrier retardé et demandes communales	61
5.11.Le permis d'urbanisme et d'environnement.....	61
5.12.L'apparition d'un "outil-opposition" : la demande de classement du sentier du Keelbeek	65
5.12.1.La déclaration gouvernementale régionale.....	67
5.12.2.Des pressions de la part la Cour Européenne des Droits de l'Homme.....	67
5.13.Des demandes de compensation.....	67
5.14.Des tensions liées au chantier du Keelbeek	68
5.15.Les oppositions se multiplient.....	69
5.16.Des tensions suite à l'enquête publique de l'étude d'incidence et une réunion d'information.....	70
5.16.1.L'avenir des anciennes prisons se précise au niveau régional.....	71
5.17.La sous-capacité de Haren.....	71
5.18.Oppositions communales	72
5.19.Des mobilisations autour de la commission de concertation	72
5.20.Des oppositions régionales.....	73
5.20.1.Des possibilités d'opposition de la part de diplomates	76
5.20.2.Des revendications sur les formes de concertation et de prises de décisions – la chaîne infernale de M. Bruno de Lille	77
5.21.Interpellation de M. Laurent Moulin.....	78
5.22.Des oppositions au niveau fédéral.....	79
5.23.L' "outil-opposition" de la ville : l'avis à propos de la demande de réaménagement du sentier vicinal du Keelbeek.....	81
5.24.Le modèle du système d'Easton.....	87
6.1.Un retour sur notre recherche.....	89
6.2.Qu'attendre du futur ?	91
6.3.Encore des interrogations	91
6.4.En définitive	92
Bibliographie	93

1. INTRODUCTION

Notre mémoire tente de comprendre les décisions politiques qui amènent au projet de construction d'une prison belge. Très peu d'études portent sur l'analyse d'une procédure autour d'un projet de construction de prisons ; c'est alors avec une approche de politique publique que nous avons décidé d'approcher notre sujet. Conventionnellement, les études en politiques publiques abordent les cas en les découpant en quatre phases : la mise à l'agenda, la formulation, l'implémentation et l'évaluation de la politique.

Notre mémoire reconstruit ces différentes étapes en analysant des documents officiels publics qui émanent des différents niveaux politiques. C'est donc la réalité de ces acteurs qui est traitée ici.

La mise en relation de nos observations et de la théorie en politique publique nous permettent d'apporter à cette littérature des exemples en lien avec notre objet de recherche. Elle donne également lieu à de nouvelles pistes de recherches afin de mieux comprendre les différentes relations entre les pouvoirs et les styles politiques observés.

2. PROBLEMATIQUE

2.1. Définition de l'objet de recherche

Ce mémoire est né d'une interrogation par rapport au processus derrière le projet de construction d'un établissement pénitentiaire¹ à Haren. Un processus peut être défini comme :

« Une succession continue d'événements se reproduisant avec une certaine régularité. Le processus constitue un ensemble de phénomènes dynamiques dont on peut suivre l'évolution et les étapes ou états successifs. »²

Plusieurs éléments ressortent de cette définition.

¹ Nous utilisons ici le terme d' « établissement pénitentiaire » que nous employons comme synonyme de « prison ». Nous employons ces deux termes pour leurs terminologies larges et leurs neutralités, ces termes pouvant englober différents lieux de détention indépendamment de la nature de la peine qui y est exercée ou du détenu qui l'exécute.

² Définition du mot « processus » in G. THINÈS & A. LEMPEREUR, *Dictionnaire général des sciences humaines*, Editions universitaires, Paris, 1975, p. 760.

Premièrement l'idée qu'un processus n'est pas constitué d'un seul élément, mais de plusieurs.

Deuxièmement, chaque élément est lui-même lié à une série de faits. Ceux-ci peuvent être contextuels, historiques, sociaux ou politiques.

Troisièmement ces éléments et faits évoluent ensemble selon des interactions respectives qui peuvent être découpées en étapes.

Ces trois points démontrent la complexité autour de l'analyse d'un processus, quel qu'il soit. Il est dès lors important de le simplifier, afin de permettre de l'approcher en vue de son analyse.

Il s'agit de prime abord de restreindre le champ d'analyse. Le présent mémoire porte plus précisément sur le *processus décisionnel au niveau politique qui amène au projet de construction de la prison de Haren*.

2.2. L'étude d'une politique publique

Notre objet de recherche peut s'inscrire dans la recherche en politique publique, la définition large d'une politique publique étant « tout ce que les gouvernements choisissent de faire et de ne pas faire ».³

La spécificité de notre objet de recherche consiste en ce qu'il s'inscrit dans le cadre pénal. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans les débats de définitions d'une politique de sécurité⁴, pénitentiaire⁵, pénale⁶, ou criminelle⁷. Toutes peuvent être considérées comme faisant partie de politiques publiques, et la manière d'analyser celles-ci suit en général le même schéma directeur. Il s'agit d'analyser un processus politique lequel se décompose généralement en plusieurs phases telles que : la mise sur agenda, la formulation de la politique, la prise de décision sur une politique, la mise en œuvre de

³ M. HOWLETT & M. RAMESH, *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*, (2nd ed.), Canada, Oxford university press, 1995, p. 5.

⁴ Une politique de sécurité peut être définie comme « l'ensemble de dispositifs légaux, organisationnels, financiers, symboliques, qui ont pour objectif la protection des biens et des personnes. » (Maillard in Borraz & Guiraudon (dir.), 2010, p. 58).

⁵ Nous entendons par politique pénitentiaire toutes politiques concernant la construction, la modification, la réglementation ou la légitimation d'établissements pénitentiaires.

⁶ La notion de politique pénale peut être associée à l'ensemble des décisions de valeur intralégislative mais non réglementaire prises par le gouvernement dans ses relations avec le parquet (Enguéguélé, 1998, p. 17).

⁷ La politique criminelle peut être considérée comme englobant les politiques pénales, sécuritaires et pénitentiaires, mais elle ne se réduit pas à ces dernières. Selon certains auteurs, elle est à la frontière entre le droit pénal et les sciences criminelles. Par définition elle englobe donc aussi des matières non pénales (Lazergues, 2000, p. 9).

la politique, et son évaluation.⁸ Nous allons approcher notre objet de recherche par cette même structure.

2.3. L'étude d'un ensemble de décisions

L'étude d'un processus décisionnel pris comme synonyme de système décisionnel, revient à étudier « un ensemble de cercles qui communiquent selon des mécanismes variés et [qui] sont en mouvement au fil de la prise de décisions ».⁹

La réflexion autour de la prise de décision ouvre le débat sur l'état de conscience¹⁰, le comportement significatif¹¹ et la rationalité de l'être humain. Analyser le comportement humain selon une théorie simplifiée de « goal-oriented behavior » revient à assumer trop vite que l'intention, l'action et le résultat de l'action fonctionnent selon une simple relation de cause à effet. La littérature scientifique pousse la réflexion plus loin : un comportement, bien qu'il puisse tendre vers un but, n'est pas forcément mu par une intention consciente d'arriver à la fin vers laquelle il évolue.¹² Nous ne pouvons qu'observer l'observable, il faut donc éviter toute interprétation hâtive de la relation entre un comportement et son résultat. Une interprétation trop simplifiée de cette relation oublie la quantité de pressions qui s'exercent sur une décision et sur l'individu qui la prend, elle oublie également que les actions qu'un individu entreprend ne donneront pas forcément naissance au résultat qu'il espérait voir naître, et elle oublie finalement qu'une prise de décision est un choix vers une option mais aussi un choix de ne pas aller vers une autre option ; l'option choisie est toute aussi importante à analyser que l'option mise de côté¹³.

Lors de l'analyse de prises de décisions, il est également important de ne pas effectuer de rapprochement trop hâtif entre l'individu et le groupe, reflétant une perception réductionniste de la société. Partant du principe qu'un groupe est un ensemble

⁸ Howlett & Ramesh, *op. cit.*, 1955, p. 13.

⁹ S. ENGUELEGUELE, *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 26.

¹⁰ V. Pratt parle du débat sur la conscience humaine in V. PRATT, *The philosophy of the social sciences*, London, Methuen & Co, 1978, pp. 10-20.

¹¹ V. Pratt parle de "meaningful behavior" in V. PRATT, *The philosophy of the social sciences*, London, Methuen & Co, 1978, pp. 38-48.

¹² V. PRATT, *op cit.*, pp. 120-122.

¹³ M. HOWLETT & M. RAMESH, *op cit.*, p. 7.

d'individus, nous pourrions supposer qu'étudier le comportement des individus nous permet d'inférer celui du groupe.¹⁴ C'est une déduction simpliste de croire qu'analyser la prise de décisions d'individus qui participent au processus décisionnel qui nous intéresse nous permet de comprendre les intentions, buts recherchés et buts obtenus du groupe auquel ils appartiennent. Selon la perception de Durkheim il ne suffit pas seulement de comprendre les comportements des hommes pris individuellement pour comprendre la société, et donc un groupe, il faut également comprendre la façon dont ils sont organisés entre eux, car quand des individus s'assemblent il en émerge des phénomènes d'un niveau différent que ceux impliqués quand un individu agit tout seul.¹⁵ Si nous considérons qu'un groupe peut être étudié comme un individu à part entière¹⁶, avec ses propres mécanismes, et non seulement comme l'addition des propriétés des individus qui le composent, cette unité peut aussi prendre des décisions en tant que groupe. Cette considération implique qu'un groupe a des intentions et des buts qui lui sont propres, et qui ne sont pas uniquement le résultat d'une équation tirée des individus impliqués, mais du fonctionnement du groupe en tant que tel. Ceci implique que, tout comme lors de l'analyse de prises de décisions d'un individu, quand il s'agit d'analyser les actions d'un groupe et les résultats obtenus, il ne faut faire de rapprochement hâtif entre la conscience de ses actes, ses actions, les résultats souhaités, et les résultats obtenus.

3. METHODOLOGIE

3.1. Recherche inductive

Notre approche est inductive, signifiant que nous ne cherchons pas à vérifier une série d'hypothèses préétablies. C'est après une analyse qualitative à partir de notre source empirique que nous déduisons des concepts afin d'apporter une réflexion sur la littérature scientifique actuelle.

3.2. Fenêtre de temporalité

Afin d'analyser notre objet de recherche, nous avons choisi la fenêtre de temporalité qui débute à la législature de 1995. C'est en 1996 que S. de Clerck dépose sa note d'orientation *de politique pénale et d'exécution des peines*, qui, comme l'explique P. Mary, donne lieu à la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi

¹⁴ V. PRATT, *op. cit.*, London, Methuen & Co, 1978, p. 108.

¹⁵ Traduit de V. PRATT, *op cit.*, pp. 112-113.

¹⁶ Voir les réflexions de V. Pratt in V. PRATT, *op cit.*, pp. 110-112.

que le statut juridique des détenus¹⁷. Ce texte est un tournant important dans la prise en considération par les politiques belges des détenus, de leurs conditions de détention, et par extension des établissements pénitentiaires et justifie notre choix de fenêtre de temporalité.

3.3. Fenêtre de compétence

La construction d'une prison est du domaine des autorités fédérales¹⁸, puisque celles-ci sont compétentes en matière de justice. Cependant, la construction d'une prison doit être approuvée par l'autorité compétente pour le territoire sur lequel elle est construite.¹⁹ Le territoire qui nous concerne est de 18 ha et est situé au nord de la Région Bruxelles Capitale à cheval entre le territoire de la Ville de Bruxelles²⁰ et la commune de Machelen ; la frontière entre ces deux territoires passant partiellement par la rue de Chicon, emplacement du futur établissement.

Notre fenêtre de compétences s'étend donc des autorités fédérales jusqu'à ces autorités locales de l'emplacement de la future prison.

3.4. Recherche documentaire

Afin de pouvoir comprendre les différentes étapes et acteurs impliqués nous procédons à une recherche documentaire. Nous nous intéressons donc à une situation passée et à l'utilisation de sources préexistantes permettant de faire le point sur ce qui existe déjà. Ces sources nous donnent accès à des prises de position et permettent d'analyser des personnes en place.²¹ Cette recherche documentaire se fait à partir de deux grandes catégories de sources : les sources officielles publiques et les sources non officielles.

¹⁷ P. MARY, *Enjeux contemporains de la prison*, Bruxelles, Université Saint-Louis, 2013, pp. 33-89.

¹⁸ Les autorités fédérales sont composées du Roi, du gouvernement, du parlement et des services publics fédéraux et de programmation.

¹⁹ Les permis d'urbanisme et d'environnement étant approuvés par les autorités régionales et communales.

²⁰ La commune de Haren est rattachée à la commune de Bruxelles depuis le 30 mars 1921 (Costard, 1960, p.8.).

²¹ V. TIGGELEN & P. JOHN, *Méthodologie de la documentation*, Mons, Institut des hautes études des communications sociales, 1985, pp. 1-2.

3.4.1. Sources officielles

Les sources officielles peuvent être privées ou publiques.²² Nous allons principalement nous intéresser aux documents émis par les autorités publiques.

Nous nous intéressons aux différents documents produits à divers niveaux politiques concernant notre objet de recherche. Ces documents peuvent être des déclarations gouvernementales, des discussions en séances plénières ou en commissions suite à des interpellations ou questions écrites et/ou orales.

Ces sources sont à la base de notre analyse. D'autres sources officielles, notamment les documents et/ou publications produits par les différentes entités fédérales administratives ou membres politiques, nous permettent de compléter les informations que nous tirons de ces sources de base.

3.4.2. Sources non officielles

Les sources non officielles utilisées dans ce mémoire ont un objectif de complément d'information. Notre objet de recherche étant axé sur les pouvoirs politiques, toutes autres sources nous permettent de compléter des informations émises par ces pouvoirs. Ces informations peuvent se trouver dans la presse et dans les documents et/ou publications produits par des associations professionnelles, citoyennes, environnementales, humanitaires, et/ou philosophiques.

²² L. ALBARELLO, F. DIGNEFFE, J.-P. HIERNAUX, C. MAROY, D. RUQUOY, & P. DE SAINT-GEORGES, *Pratiques et méthodes de recherche en sciences sociales*, Paris, Armand Colin, 1995, p.11.

PREMIERE PARTIE

4. ETAT DES LIEUX DE L'ANALYSE EN POLITIQUES PUBLIQUES

4.1. Les paradigmes divergents

L'analyse de politiques est un domaine complexe non seulement à cause de la diversité des phénomènes à étudier, mais également au regard des différents termes utilisés pour nommer la discipline²³, les définitions divergentes pour un même terme et les différentes méthodes utilisées pour analyser les politiques publiques.²⁴

Les politiques publiques étant ce que les gouvernements décident de faire et de ne pas faire, l'étude en politique publique consiste à étudier qui fait quoi, quand et comment ; elle consiste à décrire et expliquer les causes et conséquences de l'activité du gouvernement.²⁵

Il existe deux grands paradigmes dans ce domaine. D'une part l'étude des *causes* des politiques publiques, où celles-ci sont prises comme une variable dépendante et où l'on tente de les comprendre en référence à des facteurs sociaux, économiques, technologiques, et politiques – ces facteurs étant hypothétiquement déterminants du produit du processus en question. L'autre paradigme étudie les *conséquences* des politiques publiques. Ces dernières sont alors considérées comme des variables indépendantes, et on cherche à déterminer leur(s) impact(s) sur des facteurs sociaux, économiques, et politiques.²⁶ Le premier paradigme, qui est une approche plus académique, englobe l'étude des causes, du contenu, du processus, et de ce qui dégage de la politique. A la frontière de ces deux paradigmes se trouve l'évaluation des politiques. L'analyse des politiques qui consiste à essayer de les améliorer ainsi que leurs méthodes de création tout en fournissant des informations aux décideurs, fait partie du deuxième paradigme.²⁷

Notre problématique est traitée en fonction du premier paradigme. Les théories concernant les divers aspects autour d'une politique publique sont discutées dans ce chapitre.

²³ Les trois termes les plus populaires étant les sciences politiques, l'étude des politiques et l'analyse des politiques (Ham & Hill, 1984, p.4).

²⁴ C. HAM & M. HILL, *The policy process in the modern capitalist state*, Great Britain, Wheatsheaf books LTD, 1984, pp. 3-4.

²⁵ T.-R. DYE, *Understanding public policy*, New Jersey. Pearson Prentice Hall, 2008, pp. 1-4.

²⁶ O. WILLIAMS, A review of Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes, *The American Political Science Review*, juin 1978, vol 72(2), p. 635.

²⁷ B.-W. Hogwood & L.-A. Gunn, *The policy orientation*, cité In C. Ham & M. Hill, *op. cit.*, pp. 8-10.

4.2. Une politique – l'interaction entre plusieurs systèmes

L'analyse contemporaine des gouvernements s'est complexifiée. Sujet à une augmentation de ressources humaines et organisationnelles, le gouvernement ne peut plus être perçu comme pouvant manœuvrer indépendamment afin de produire du changement. Les acteurs internationaux ont désormais une plus grande part de pouvoir, et au niveau domestique la restructuration sociétale en réseaux complexes et inter-organisationnels distribue le pouvoir jusqu'alors plutôt central. En plus de cette complexification au niveau gouvernemental, ce dernier collabore désormais avec des organisations et acteurs non-gouvernementaux.²⁸

Il est possible de concevoir ces influences et acteurs divers en terme de système. L'univers politique est une unité fondamentale composée de tous les acteurs internationaux, étatiques, sociaux et les institutions potentiels pouvant indirectement ou directement influencer un domaine politique. A l'intérieur de cet univers d'acteurs et d'institutions il existe des sous-systèmes qui sont des espaces où les acteurs et institutions spécifiquement attachés à la politique en question discutent des problèmes rattachés à celle-ci. Les interactions entre les acteurs sont influencées par les intérêts respectifs et les arrangements institutionnels. Au sein de ces sous-systèmes nous pouvons regrouper les différents acteurs en 'communautés du discours' ; ils partagent un niveau commun de connaissance et de compréhension d'un problème, mais il peut néanmoins exister des désaccords quant à la manière de transformer ces compréhensions et connaissances en solutions. Des 'réseaux d'intérêt' se forment entre les acteurs qui partagent un même intérêt, ce qui les pousse à se rencontrer régulièrement.²⁹

Easton argumente que le système politique est influencé en amont par des 'entrées' qui prennent la forme de demandes et de soutiens. Le système produit également des 'sorties' qui influencent à leur tour les 'entrées'.³⁰ C'est un modèle simplifié qui rend le processus plus ordonné et logique qu'il l'est réellement³¹, mais il permet de mettre

²⁸ M. HOWLETT, *Complex Network management and the governance of the environment: prospects for policy change and policy stability over the long term*, Canada, Simon Fraser University, 1999, en ligne <http://www.sfu.ca/~howlett/trends99.html>, consulté le 20.10.2015 à 14h28.

²⁹ M. HOWLETT & M. RAMESH, *op. cit.*, pp. 53-54.

³⁰ D. EASTON, An approach to the analysis of political systems, *World politics*, avril 1957, vol 9(3), p. 384.

³¹ C. Ham & M. Hill, *op. cit.*, p. 15.

en avant l'importance de prendre en compte les relations inter-systémiques³², et donc de considérer que ce système politique fait partie d'un environnement social, biologique et physique.³³ Ce modèle est détaillé dans la figure 1.0

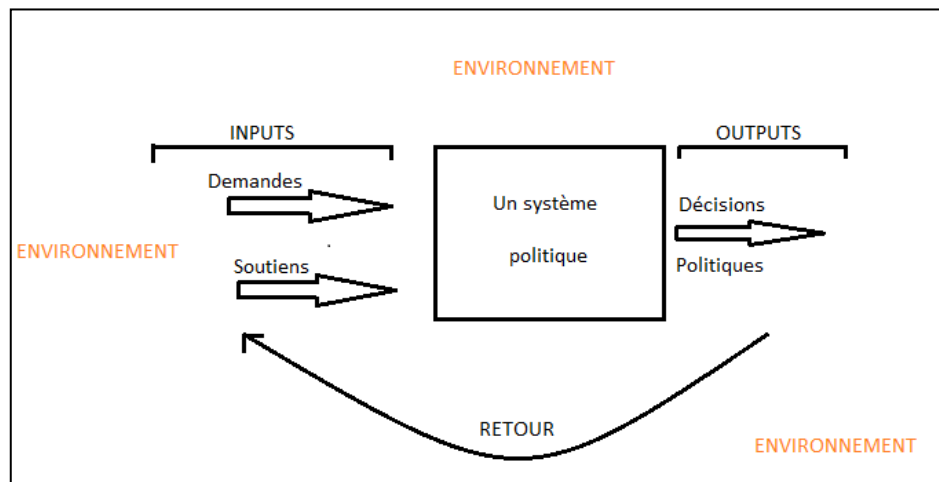


Figure 1.0. *Les influences d'un système politique*, repris de D. Easton, 1957, p. 385.

Il manque cependant au modèle d'Easton les détails du système politique lui-même³⁴, nous discuterons des études faites dans la 'boîte noire' plus loin dans le chapitre³⁵.

4.3. Les propriétés des systèmes

4.3.1. Les styles et paradigmes des systèmes

Plusieurs chercheurs étudient les propriétés d'un système, ou plus précisément les styles et paradigmes respectifs.

4.3.1.1. La compréhension des styles de politiques à travers les styles politiques nationaux

Certains auteurs défendent l'existence de styles politiques nationaux.³⁶ Compte tenu de la complexité des systèmes en interaction, il est évident qu'une généralisation au niveau national est difficile à soutenir, et ces théories n'ont en effet pas été très concluantes car il est rare qu'un gouvernement adopte toujours la même attitude face à

³² *Ibid.*, p. 16.

³³ D. Easton, *op. cit.*, p. 385.

³⁴ C. Ham & M. Hill, *op. cit.*, p. 16.

³⁵ Voir p.23.

³⁶ Divers auteurs analysent les styles nationaux des pays d'Europe in J. Richardson, *Policy Style in Western Europe*, London, George Allen & Unwin, 1982.

un phénomène.³⁷ Ramenant le niveau de comparaison à quelque chose de plus sectoriel, il est cependant théoriquement possible de déduire des styles divers de différentes politiques menées. Les différentes variables évoquées par J. Richardson, G. Gustafsson et G. Jordan ne sont alors pas complètement négligeables. Ces auteurs suggèrent de définir un style politique en fonction de deux variables. La première est l'approche que peut avoir un gouvernement face à la résolution d'un problème. Au lieu de définir cette approche comme incrémentale ou rationaliste³⁸, ils proposent qu'un gouvernement puisse soit agir de manière anticipative/active à une extrême ou réactive à l'autre extrême. La deuxième variable est la relation du gouvernement avec les autres acteurs lors de la formation et l'implémentation de la politique. L'interaction peut être soit consensuelle ou d'imposition. Une nation ou un cas étudié, va alors se retrouver quelque part entre ces quatre variables, selon le degré qui lui correspond.³⁹ Un tableau explicitant ce point de vue est détaillé à la figure 1.1.

4.3.1.2. Les paradigmes

D'autres études tentent de faire ressortir les paradigmes centraux attachés à chaque système. Le paradigme se réfère aux valeurs, croyances et attitudes derrière la compréhension des problèmes publics, et a donc une grande influence sur la(les) solution(s) proposée(s).⁴⁰ Selon Campbell, une politique est affectée différemment selon les idées qui sont derrière celle-ci. Une idée peut être cognitive ou normative et peut se

situer soit à l'avant ou à l'arrière de la scène du débat politique.⁴¹ Ces deux facteurs composent les concepts de premier ordre – les programmes et encadrements – et ceux de deuxième ordre – les paradigmes et le sentiment public. Les concepts de deuxième ordre viennent soutenir les idées de premier ordre. Les 'paradigmes' sont des suppositions d'arrière-scène cognitives ; ils limitent l'apport de solutions en réduisant le nombre d'alternatives possibles. Le 'sentiment public' se caractérise par des

³⁷ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p. 228.

³⁸ Nous discutons de ces termes à la p. 27.

³⁹ J. RICHARDSON, G. GUSTAFSSON, & G. JORDAN, *The concept of policy style*, pp. 12-13, in: J. Richardson, *Policy Style in Western Europe*, London, George Allen & Unwin, 1982.

⁴⁰ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p. 232.

⁴¹ J.-L. CAMPBELL, Institutional analysis and the role of ideas in political economy, *Theory and society*, juin 1998, vol. 27(3), p. 384.

suppositions d'arrière-scène normatives. Il définit l'action des acteurs politiques en délimitant le nombre d'alternatives que ceux-ci perçoivent comme acceptables et

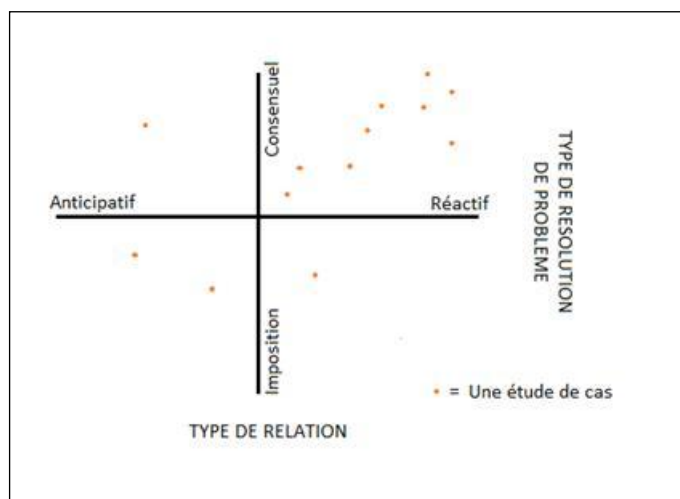


Figure 1.1 *Style politique nationale*, repris de J. Richardson, 1982, p.13.

pertinentes. Il ne s'agit pas ici de comprendre le véritable sentiment public, mais celui perçu par les décideurs politiques afin de cerner leur perception des alternatives possibles. Les 'programmes' sont des concepts cognitifs et théoriques qui facilitent les actions des élites politiques en proposant la solution à un problème. Les 'encadrements' sont des concepts normatifs, également à l'avant-scène du débat, que les acteurs politiques utilisent pour rendre leurs programmes légitimes aux yeux du public.⁴² Le tableau 1.1 résume cette théorie.

	<i>Idées à l'avant-scène du débat politique</i>	<i>Idées à l'arrière-scène du débat politique</i>
Niveau cognitif	Programmes	Paradigmes
Niveau normatif	Encadrements	Sentiment public

Tableau 1.1 Genre d'idée et leurs effets sur la formulation d'une politique, repris de Campbell, 1998, p. 385.

⁴² J.-L. Campbell, *op. cit.* p. 385.

4.3.2.2. Le mélange entre le style et le paradigme : le régime politique

Il est également possible de combiner la manière dont une politique se déroule - son style-, et les influences de la politique - son paradigme-, pour en déduire son régime politique. Un régime politique fait ressortir l'uniformité à long terme des styles et paradigmes dans divers secteurs publics, mettant en avant les schémas institutionnalisés des interactions entre les institutions, les acteurs et les idées.⁴³

4.4. L'évolution des systèmes politiques

La façon dont les politiques évoluent est aussi étudiée. Certaines théories tentent d'expliquer comment et pourquoi une politique change ou au contraire ce qui fait qu'elle reste stable.

4.4.1. Les quatre facteurs qui influencent le changement de politiques

Les changements de politiques ont longtemps été considérés comme poussés par des facteurs exogènes. Cette idée part de la supposition que les politiques sont des phénomènes stables, dictées par des lois et des procédures fixes. Cette croyance s'est petit à petit estompée, laissant place à la reconnaissance de facteurs endogènes comme incitateurs de changement. Différents facteurs peuvent expliquer les changements de politiques ; nous en citons quatre : les perturbations systémiques, le changement de lieu, l'apprentissage et les débordements de systèmes.⁴⁴

Les perturbations systémiques sont des perturbations exogènes comme des guerres, des crises, des élections critiques ou des changements de pouvoir.⁴⁵ Ces moments de crises font ressortir les différentes contraintes qui pèsent sur les enjeux politiques, tout en relevant les ressources qui peuvent être utilisées afin de susciter des dynamiques de changements.⁴⁶

Les changements de lieux impliquent des changements dans les stratégies utilisées par les acteurs politiques afin de poursuivre leurs intérêts. Ces changements nécessitent souvent une redéfinition de la question de la politique, du problème posé.⁴⁷ P. Lascoumes et P. Le Galès défendent l'idée que c'est par l'analyse de l'utilisation des

⁴³ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p.234.

⁴⁴ M. Howlett, 1999, *op. cit.*

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ P. LASCOUMES, Ruptures politiques et politiques pénitentiaires, analyse comparative des dynamiques de changement institutionnel, *Déviance et société*, 2006, vol. 30(3), p. 408.

⁴⁷ M. Howlett, 1999, *op. cit.*

instruments que l'on peut comprendre les changements observés. Tout changement de stratégie, et par extension d'instruments utilisés, ne sont pas forcément liés à des changements d'objectifs. Il peut y avoir des changements d'instruments sans changement de but, une « modification de l'utilisation ou du degré d'utilisation d'instruments existants, des changements d'objectif nécessitant le changement d'instruments, ou des changements d'instruments qui modifient les objectifs et les résultats, entraînant progressivement des changements d'objectif ».⁴⁸

L'apprentissage est un processus de changement provoqué par le fait que les acteurs politiques apprennent des expériences passées, changeant leurs approches envers la nouvelle politique et leurs façons de traiter un problème.⁴⁹ Parfois des politiques anciennes deviennent une part importante - et parfois la plus importante - des environnements dans lesquels les politiques futures doivent s'adapter. Des politiques provoquent parfois elles-mêmes les problèmes que doit résoudre la nouvelle politique.⁵⁰ N. Matyjasik montre également comment l'évaluation de politiques passées peut être source d'apprentissage pour le personnel administratif – principalement - ce qui engendre un changement d'approche pour les prochaines politiques.⁵¹

Le dernier processus de changement, à savoir les débordements de systèmes, fait référence à des changements provoqués dans un système par des perturbations dans un autre système.⁵²

4.4.2 Les quatre facteurs qui influencent la stabilité de politiques

Une politique peut également rester stable, cette résistance au changement peut également être expliquée par quatre facteurs : les non-décisions, les sujets difficiles, la dépendance à un chemin prédéfini, et les réseaux fermés.⁵³

Les non-décisions sont le résultat d'une « combinaison ou de l'acte singulier des valeurs dominantes, des règles acceptées du jeu, des relations de pouvoir existantes

⁴⁸ P. LASCOUMES & P. LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les presses de sciences po, 2004, pp. 25-26.

⁴⁹ M. Howlett, 1999, *op. cit.*

⁵⁰ J.-V. May & B. Wildavsky, *The policy cycle*, Beverly Hills, Sage, 1978, pp. 12-13.

⁵¹ N. MATYJASIK, Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration, *Pyramides*, 2005, n°10, pp. 2-5, en ligne <http://pyramides.revues.org/335>.

⁵² M. Howlett, 1999, *op. cit.*

⁵³ *Ibidem*.

entre les groupes, et de la force instrumentale » [notre traduction] qui empêchent certaines problématiques de se développer.⁵⁴ La décision de ne pas décider met de côté la source d'un conflit ou l'empêche d'entrer dans le processus politique,⁵⁵ ce qui amène à la stabilité de la politique en cours.

Les sujets difficiles – étant des sujets très techniques ou peu familiers de la plupart des membres du public - sont sujets à plus de stabilité. Ces thèmes particuliers impliquent un plus petit nombre de spécialistes ; les possibilités de négociation et de renouvellement d'acteurs sont ainsi limitées par rapport à d'autres sujets plus visibles et discutés.⁵⁶

Une politique peut également rester stable car elle est influencée par les structures institutionnelles et comportementales, et les décisions déjà menées dans le passé. Si, par exemple, un budget conséquent est déjà alloué à une certaine démarche, il est très rare que les acteurs politiques décident de changer de tactique.⁵⁷

Il est courant de distinguer en politiques publiques des réseaux « multi-acteurs » et des réseaux composés d'un nombre très limité d'acteurs, voir un acteur unique. Plus le nombre d'acteurs et élevé plus le réseau en question dispose d'outils afin de négocier.⁵⁸ Le réseau peut également être central ou leur poids – influence et pouvoir – peut être distribué d'une façon plus égalitaire.⁵⁹ Dans les réseaux fermés, où des acteurs centraux sont rarement ou jamais renouvelés, l'apport de nouvelles idées et de changements dans la dynamique de négociation sont réduites; poussant aussi à plus de stabilité.⁶⁰

4.4.3 Type d'évolution d'une politique

Plusieurs théories existent aussi afin de comprendre comment les politiques évoluent. Une des théories soutient la proposition que les politiques changent d'une façon progressive, incrémentale. Ces changements ne modifient pas l'essence même des styles et paradigmes politiques. Ils sont étiquetés comme « les schémas normaux de

⁵⁴ P. BACHRACH & M.-S. BRATZ, Decisions and nondecisions : an analytical framework, *The American political science review*, sep. 1963, vol. 57(3), p. 641.

⁵⁵ C. Ham & M. Hill, *op. cit.*, pp. 63-63.

⁵⁶ M. Howlett, 1999, *op. cit.*

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ P. KNOEPFEL, C. LARRUE, & F. VARONE, *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2^e éd.), Zürich, Verlag Rüegger, 2006, p. 193.

⁵⁹ *Ibid.* pp. 196-197.

changement de politiques » et consistent en de petits changements superficiels d'aspects divers concernant les styles et des paradigmes des politiques existantes, sans qu'il y ait de réels changements dans la forme ou le contenu du régime politique.⁶¹

L'autre théorie soutient l'existence de changements plus fondamentaux influençant les idées, les institutions, les intérêts et les processus.⁶² Ces changements plus atypiques affectent en profondeur les styles et paradigmes des politiques.⁶³ D'après T.-S. Kuhn les changements fondamentaux qui permettent à des nouvelles théories d'apparaître se font après une période de crise engendrée par l'apparition d'anomalies de plus en plus visibles. La résolution de la crise se fait par l'adoption d'une nouvelle théorie, ou d'une théorie légèrement modifiée.⁶⁴

Les deux théories ne sont au final pas contradictoires mais complémentaires. La théorie du processus de stabilité ponctuel joue avec cette complémentarité. Elle stipule que les changements prennent place de façon irrégulière au cours d'une période relativement longue de stabilité.⁶⁵ R.-F. Durant et P.-F. Diehl avancent qu'une politique évolue selon une vitesse - rapide ou lente-, et selon un mode -la façon dont l'évolution prend place-, ce dernier impliquant soit une proposition totalement nouvelle et fondamentale, soit une évolution de concept beaucoup plus marginale consistant seulement en l'extension de politiques existantes. La combinaison de ces deux facteurs définit l'évolution d'une politique comme étant soit quantique - caractérisée par un bond vers une nouvelle approche réalisée dans un délai très court, ayant souvent lieu dans une situation de crise et une structure très hiérarchique -; soit émergente - un changement radical de politique mais une implémentation lente- ; soit convergente - un changement rapide de petites modifications -; ou encore une évolution gradualiste - une évolution graduelle, lente, constituée de petites modifications⁶⁶. Cette théorie est reprise à la figure 1.2.

⁶⁰ M. Howlett, 1999, *op. cit.*

⁶¹ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p. 235.

⁶² *Ibid.*, p. 235.

⁶³ *Ibid.*, p. 237.

⁶⁴ T.-S. KUHN, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1972, pp. 87-99.

⁶⁵ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p. 238

⁶⁶ R.-F. DURANT & P.-F. DIEHL. *Agendas, alternatives, and public policy : lessons from the U.S. foreign policy arena*, Cambridge university press, 1989, pp. 196-200.

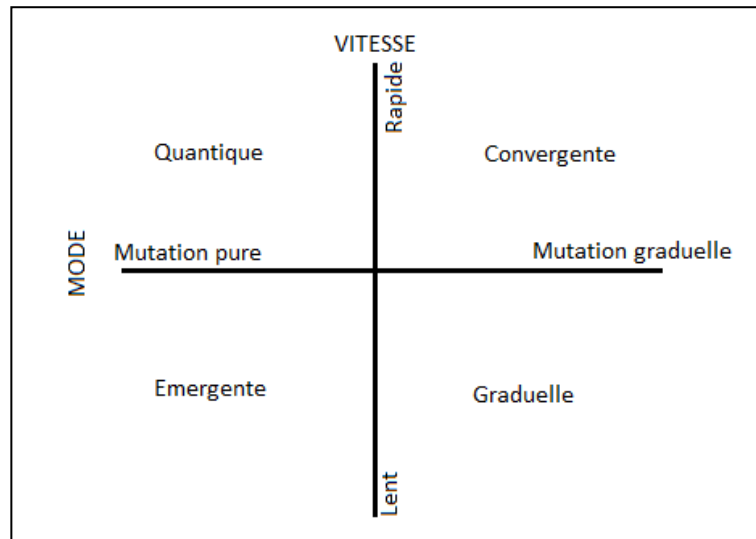


Figure 1.2. *Type d'évolution d'une politique*, reprise de R.-F. Dunant & P.-F. Diehl, 1989, p. 196.

4.5. Rentrer dans la boîte noire : les étapes dans le système politique

Nous avons revu ici les propriétés et théories autour du système politique dans son ensemble, mais ne sommes pas encore rentrée dans la boîte noire. La vision systémique considère un phénomène comme un processus et donc comme l'interaction dynamique de forces en relation les unes avec les autres dans un rapport de force dicté par les institutions dans lesquels il prend place. Le tout fait partie d'un environnement global lui-même influencé et influençant les interactions en cours. Cette vision systémique permet donc d'inférer à ce système complexe des stades théoriquement séquentiels mais pratiquement inter et intra reliés, ce qui permet ensuite une analyse plus profonde des interactions en jeu.⁶⁷

Le découpage le plus souvent utilisé dans la littérature scientifique est celui du cycle politique composé de cinq stades : la mise à l'agenda, la formulation, la prise de décision, l'implémentation et l'évaluation⁶⁸ de la politique.⁶⁹ Pris séparément, les différents stades évoqués ont chacun des propriétés qui leur sont spécifiques, amenant le chercheur à se poser une question différente à chaque fois.⁷⁰

⁶⁷ C. Ham & M. Hill, *op. cit.*, p.15.

⁶⁸ Cette étape – définie comme « l'évaluation des effets induits par la politique auprès de la société civile » - prend place quand une politique publique est déjà implémentée (F. Varone et al., 2005, p. 149.) .Ceci n'étant pas le cas de notre objet de mémoire, nous ne traiterons donc pas de ce stade ici.

⁶⁹ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁰ V. JUDITH & B. WILDAVSY (eds.), *The policy cycle*, London, Sage yearbooks in politics and public policy, 1978, p. 10.

Il est important de ne pas considérer ce découpage théorique comme une grille d'analyse rigide, mais de se le représenter comme P. Muller :

« La représentation séquentielle des politiques ne doit donc pas être utilisée de façon mécanique. Il faut plutôt se représenter les politiques publiques comme un flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens. »⁷¹

4.5.1. Mise à l'agenda

La mise à l'agenda est le processus et l'étape dans lesquels un problème social devient un problème public à travers une lutte de pouvoir entre les différents acteurs concernés qui tentent de définir un problème afin d'en proposer une solution.⁷² F. Varone, P. Stouthuysen et N. Schiffino considèrent cette étape comme « la perception, la définition et la mise à l'agenda du problème collectif à résoudre ». ⁷³ Une politique publique n'est pas seulement interprétée comme la simple résolution de problèmes donnés, elle est également la constitution et la définition de problèmes publics.⁷⁴

4.5.1.1. La notion de problème

Deux écoles approchent la notion de problème différemment. La première, plus ancienne, considère qu'un problème existe objectivement et qu'il attend d'être reconnu par les gouvernements. Aujourd'hui, la littérature scientifique considère plutôt que la reconnaissance d'un problème est subjective et qu'elle se fait dans un processus de construction social.⁷⁵ Cette approche constructiviste n'exclut cependant pas l'existence de conditions objectives constitutives d'une situation problématique, mais ces éléments ne composent qu'un aspect du problème. Cette approche considère que :

« La définition sociale, puis politique, d'un problème représente toujours une constitution collective, directement liée aux perceptions, aux représentations, aux

⁷¹ P. MULLER, cité dans F. VARONE, P. STOUTHUYSEN, & N. SCHIFFINO, *Processus de mise à l'agenda politique : étude de cas* in S. WALGRAVE, L. DE WINTER, & M. NUYTEMANS, *Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000), Le dialogue difficile entre l'opinion publique, les medias et le système politique*, Gent, Academia Press, 2005 p. 149.

⁷² F. VARONE, P. STOUTHUYSEN, & N. SCHIFFINO, *op. cit.*, p. 152.

⁷³ *Ibid.*, p. 149

⁷⁴ P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone, *op. cit.*, p. 137.

⁷⁵ F. VARONE, P. STOUTHUYSEN, & N. SCHIFFINO, *op. cit.*, p.121.

intérêts et aux valeurs des acteurs concernés à titre d'individus ou de groupes organisés.⁷⁶ »

Le problème prend sens dans une réalité sociale qui est une construction historique située dans le temps et dans l'espace. Il dépend donc de la « constellation des personnes affectées par le problème ou dont le comportement est identifié, à tort ou à raison, comme étant à la base dudit problème. »⁷⁷ Tous les problèmes sociaux ne deviennent pas des problèmes publics, ce processus dépend des intérêts, des activités et des considérations subjectives des acteurs politiques et extérieurs ainsi que des institutions qui prennent à cœur la problématique en question. Cette étape concerne donc non seulement les acteurs des sous-systèmes mais ceux de tout l'univers politique.

Le passage d'un problème social à un problème public n'est pas linéaire ni obligatoire. Il peut récupérer une problématique sociale ou au contraire être construit originellement par les acteurs politiques. Certaines problématiques sociales ne sont jamais thématiques, ces non-décisions forcent alors les acteurs sociaux concernés par un problème à trouver d'autres portes d'entrée ou à gérer eux-mêmes la résolution du problème.⁷⁸ Trois conditions sont nécessaires afin qu'un problème soit public : « la constitution d'une demande émanant de groupes sociaux particuliers » ; « le développement d'une controverse ou d'un débat public » ; et « l'existence d'un conflit entre les groupes sociaux organisés et les autorités politiques ».⁷⁹

4.5.1.2. Les cinq influences au sein de l'univers politique

En fonction de l'*intensité* – « manière dont les conséquences du problème sont estimées aux niveaux individuel et collectif » -, du *périmètre ou de l'audience* – entendu comme l'étendue ou la portée des effets négatifs de la problématique « par rapport aux différents groupes sociaux affectés, à leur localisation géographique et au développement dans le temps du problème » -, de la *nouveauté* – certaines problématiques apparaissant avec l'évolution des sociétés postindustrielles tandis que

⁷⁶ *Ibid.*, p.150.

⁷⁷ P. Knoepfel, C. Larrue, & F. Varon, *op. cit.*, p. 138.

⁷⁸ S. Walgrave, L. De Winter, & M. Nuytemans, *op. cit.*, p. 151.

⁷⁹ Garraud, Politiques nationales : élaboration de l'agenda, cité in P. Knoepfel, C. Larrue, & F. Varon, *op. cit.*, p. 142.

d'autres sont présents de manière chronique -, et l'*urgence* du problème⁸⁰, différentes forces font pression sur la mise à l'agenda d'une problématique. Ces pressions prennent plusieurs formes. Les médias et les instituts de sondages peuvent influencer l'opinion publique, incitant par la suite les politiques et partis à s'approprier des débats d'actualités afin de se mettre en avant sur la scène électorale. Ces partis politiques peuvent eux-mêmes créer la demande en définissant des problématiques et en y apportant des réponses afin d'augmenter leur base électorale. Des mobilisations ou des initiatives extérieures à l'arène politique peuvent attirer l'attention de l'opinion publique et des acteurs politico-administratifs sur des problèmes qui préoccupent les acteurs mobilisés. Les acteurs administratifs qui mettent déjà en œuvre les politiques publiques peuvent proposer des modifications d'anciennes politiques ou de nouvelles stratégies d'intervention par leur propre initiative. Finalement, des actions corporatistes silencieuses peuvent être à l'origine de la mise à l'agenda d'un problème, en agissant d'une façon plus discrète - par lobbying par exemple.⁸¹

4.5.1.3. Les outils à disposition des acteurs politique afin de mettre en évidence une problématique

Les choix des instruments de l'action publique n'est pas anodin. Il y a des raisons et des effets autour de ce choix qui prennent place dans un espace sociopolitique construit par des techniques et des instruments, mais aussi par des finalités, des contenus et des projets d'acteurs.⁸² P. Lascoumes et P. Le Galès définissent l'« instrumentation de l'action publique » comme :

« L'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. »⁸³

Les outils que les acteurs politiques ont à leur disposition afin de formuler une politique et de faire avancer une problématique ne sont pas les mêmes pour tous, et ne

⁸⁰ P. Knoepfel, C. Larrue, & F. Varon, *op. cit.*, pp. 145-148.

⁸¹ S. Walgrave, L. De Winter, & M. Nuytemans, *op. cit.*, pp. 153-155.

⁸² P. Lascoumes & P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po, 2004, pp. 11-12.

⁸³ *Ibid.*, p. 12.

vont pas avoir le même impact sur leur environnement. L. De Winter et R. Dandoy discute de cette différence entre le parlement et le gouvernement en Belgique.

Le parlement a d'une part un rôle de contrôle sur le gouvernement, qu'il exerce en mobilisant les différents instruments à sa disposition : les questions parlementaires qui peuvent être écrites ou orales et les interpellations. Ce constat fait de lui un :

« lieu crucial de mise à l'agenda au sein du processus global de prise de décision politique, la mobilisation de ces instruments le permettant d'exprimer les préoccupations des électeurs et circonscriptions et d'interpeller les ministres compétents, contribuant à la construction de « l'agenda politique »⁸⁴ ».

Le poids de ces différents instruments est à relativiser dans un Etat sujet à une multiplication d'acteurs et d'instruments dans un nombre toujours plus élevé de secteurs. P. Lascoumes et P. Le Galès parlent d'une « nouvelle gouvernance négociée au sein de laquelle les politiques publiques sont moins hiérarchisées, moins organisées dans des secteurs délimités ou structurés par des groupes d'intérêts puissants »⁸⁵.

4.5.2. Formulation d'une politique

Après avoir reconnu l'existence d'un problème, un plan d'action doit se mettre en place.⁸⁶ Cette étape est considérée par F. Varone, P. Stouthuysen, et N. Schiffin comme « la formulation et la légitimation d'un programme d'action qui établit les objectifs, les instruments mais aussi les compétences d'exécution de la politique. »⁸⁷ C'est une étape de « programmation » qui doit être nuancée de celle de « mise en œuvre ». Bien que ces deux étapes se déroulent durant une phase post-parlementaire, les acteurs respectifs à ces deux phases poursuivent souvent des stratégies différentes.⁸⁸

Ce plan d'action est limité par les connaissances des individus concernés et les règles institutionnelles qui les entourent et qui restreignent par extension le nombre et/ou le

⁸⁴ L. DE WINTER & R. DANDROY, *Parlement et Gouvernement : vases communicants ? in. S. WALGRUE, L. DE WINTER, M. NUYTEMANS. Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000). Le dialogue difficile entre l'opinion publique, les médias et le système politique*, Gent, Academia Press, 2005, p. 47.

⁸⁵ P. Lasoucomes & P. Le Galès (dir.), *op. cit.*, p. 23.

⁸⁶ L. De Winter & R. Dandoy, *op. cit.*, p. 143.

⁸⁷ F. Varone, P. Stouthuysen, & N. Schiffino, *op.cit.*, p. 149.

⁸⁸ P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone, *op. cit.*, p. 207.

type d'acteurs concernés dans cette étape du cycle politique. Ce n'est plus l'intégralité de l'univers politique qui est concerné, mais les acteurs spécifiques du ou des sous-système(s) au bénéfice des compétences et des connaissances nécessaires afin de formuler la politique en question.⁸⁹

La perception de faisabilité d'une action détermine aussi fortement son application : en effet si des contraintes substantielles ou procédurales amènent à percevoir l'application comme impossible, l'action n'est pas entamée, indépendamment de sa faisabilité réelle. En outre, de la même manière que la définition d'un problème est subjective la perception de la solution à y apporter l'est aussi. De ce fait, même si les acteurs politiques s'accordent sur le sujet qui pose problème, ils n'ont pas forcément tous la même solution à y apporter.⁹⁰

Des facteurs externes peuvent venir accélérer ou ralentir le processus. Certains de ces facteurs sont prédictibles et stables - comme les valeurs culturelles et la nature du problème -, d'autres sont imprédictibles et peuvent affecter la politique plus sévèrement - comme un changement de parti politique, une nouvelle technologie ou l'opinion publique. Les styles politiques peuvent aussi être influencés par des facteurs internes. Si les réseaux d'acteurs sont réceptifs à de nouvelles idées, ou à de nouveaux membres, cela permet de sortir de la routine qui s'installe souvent dans la façon de faire face à une politique.⁹¹

4.5.2.1. Les modèles expliquant la prise de décision

A ce stade du cycle politique les acteurs doivent décider parmi une série de solutions alternatives laquelle est la plus à même de répondre à la problématique en question.

Le processus de prise de décision est étudié par rapport à deux écoles de pensées.

L'école rationnelle suppose qu'un choix est pris par un individu égoïste qui est détenteur d'une rationalité instrumentale et effectue des calculs coûts/bénéfices en fonction des incitations et des sanctions prédictibles. Les choix pris par ces individus tentent de maximiser leurs intérêts et satisfactions.⁹² Ils sont pris de façon méthodique, après analyse rigoureuse de chaque alternative possible, afin d'opter pour la décision la plus adéquate. Cette théorie a longtemps été critiquée par les incrémentalistes qui

⁸⁹ F. Varone, P. Stouthuysen, & N. Schiffino, *op.cit.*, p. 148.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 143.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 152-157

dénoncent la capacité cognitive limitée des hommes à résoudre des problèmes, le fait que l'information nécessaire à la résolution d'un problème n'est pas toujours disponible et demande parfois que l'on puisse lire dans le futur ainsi que le coût de l'analyse rigoureuse de toutes les alternatives⁹³. Finalement, les incrémentalistes mettent en exergue que la valeur d'une chose n'est pas forcément comparable qualitativement, et que la valeur de l'objet varie en fonction du contexte.⁹⁴

Le modèle incrémental soutient au contraire que les différentes décisions prises afin de formuler une politique sont effectuées après une série de négociations et de compromis. Le résultat de cette négociation est donc représentatif de ce qui est faisable dans le contexte socio-politico-économique donné et non de ce qui est souhaitable.⁹⁵ Les changements constatés sont donc le résultat d'une série de décisions faites petit à petit, en s'éloignant doucement du modèle de base.⁹⁶

Ces deux modèles - l'un représentant plus ce que devrait être une décision et le second plus ce qu'il en est réellement - n'ont pas tout à fait satisfait les recherches faites dans le domaine et plusieurs modèles se situant entre ces deux approches sont sortis du débat.⁹⁷ Certains modèles essayent de synthétiser les deux et d'autres partent sur une approche totalement différente.

Le 'garbage-can model'⁹⁸, par exemple, questionne le fait que les décisions soient prises après une négociation rigoureuse ou après l'examen rigoureux d'alternatives. Selon ce modèle, il est possible que les acteurs mettent des mots sur ce qu'ils font pendant le processus de décision et pas nécessairement antérieurement à la prise de position. La signification du choix pris peut alors varier au fil du temps et n'est pas destinée à répondre au(x) seul(s) objectif(s) défini(s) préalablement.⁹⁹. Ceci a un impact sur les décisions qui ressortent d'une organisation quelconque d'acteurs. Avec ces concepts posés, les décisions qui ressortent d'une unité sociale ne sont pas si

⁹² P. Lascoumes & P. Le Galès, *sociologie...*, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁹³ D. BRAYBROOE & C.-E. LINDBLOM, *A strategy of decision, policy evaluation as social process*, London, The free press of Glencoe, 1963, pp. 50-51.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 30-31.

⁹⁵ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p. 170.

⁹⁶ D. Braybrooe & C.-E. Lindblom, *op. cit.*, p. 71.

⁹⁷ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p. 166-167.

⁹⁸ Littéralement traduit en 'le modèle de la poubelle'.

⁹⁹ M.-D. COHEN, J.-G. MARCH, J.-P. OLSEN, A garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly*, march 1972, vol 17(1), p. 2.

logiques que pourrait le supposer un modèle rationnel. Selon Cohen, March, et Olsen une organisation se définit comme étant :

« une collection de choix qui cherche des problèmes, des questions et sentiments qui cherchent des situations décisionnelles dans lesquelles ils peuvent être diffusés, des solutions qui cherchent des questions auxquels elles ont peut-être des réponses, et des preneurs de décisions qui cherchent du travail.¹⁰⁰ » [Notre traduction]

Weiss soutient qu'au sein des grandes organisations les individus ne réalisent même pas que des décisions sont prises, en raison du fait que chaque personne n'influence qu'une petite part dans un grand processus et ne joue donc qu'un rôle de peu d'importance. Néanmoins, chaque petite part contribue à fermer la porte à des chemins alternatifs, réduisant la ainsi fenêtre des possibilités. En définitive, c'est la nature des différentes décisions prises et la structure de l'organisation qui les prend, qui façonne la politique émergente.¹⁰¹

4.5.2.2. Les types de décisions

Indépendamment de la manière dont une décision est prise, on peut en distinguer trois types : une décision positive ; négative ; ou une non-décision. Une décision positive a pour effet de changer le statu quo. Une décision négative est une décision consciente afin de préserver le statu quo, et mettre un terme au cycle politique au stade de la prise de décision. Une non-décision est le fait de systématiquement éviter les options qui ont pour conséquences de changer le statu quo. Les alternatives ignorées peuvent être 'filtrées' au niveau de la mise à l'agenda ou de la formulation de la politique.¹⁰²

La répartition en type n'est pas la seule possibilité de classification des décisions. Il est également possible de les classer selon la nature du problème, le nombre et le type d'acteurs impliqués, la nature des contraintes - informatives, temporelles, ou institutionnelles – dans lesquelles les décisions opèrent, et les idées préexistantes.¹⁰³

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Weiss, *Knowledge creep and decision accretion*, 1980, discuté in M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p. 177.

¹⁰² M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p. 165.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 178.

4.5.3. Implémentation

Une fois prises, les décisions doivent être mises en place. Certaines décisions sont faites sur la forme générale d'une politique, mais d'autres sont encore nécessaires afin que la politique soit mise en mouvement. A cet effet, il faut prévoir un budget, assigner du personnel, définir des règles de procédures. Cette étape du cycle politique correspond à la phase d'implémentation.¹⁰⁴ F. Varone, P. Stouthuysen, et N. Schiffin la définissent comme « la mise en œuvre des dispositions légales et réglementaires par l'arrangement politico-administratif. »¹⁰⁵

L'implémentation a longtemps été considérée comme une étape à part durant laquelle se déroule la simple exécution d'ordres - émis par le gouvernement, sur la base d'un plan politique qui est établi par rapport à un problème défini. Les écarts entre les intentions politiques et les résultats des politiques sont alors perçus comme l'échec des politiques, sans prendre en compte que les résultats observés sont le fruit d'interactions et de subjectivité qui ont lieu tout au long du processus d'implémentation.¹⁰⁶ Il est aujourd'hui admis que l'implémentation est une continuation de la formulation d'une politique et non seulement une étape d'exécution de décisions préalablement prises.¹⁰⁷ Une politique peut continuer à évoluer dans cette phase.¹⁰⁸

4.5.3.1. Les acteurs impliqués lors de la phase d'implémentation

Les acteurs impliqués dans cette étape sont plutôt les administrations gouvernementales qui suivent les ordres du gouvernement. La mise en œuvre d'une politique est souvent très couteuse et peut s'étendre sur plusieurs années, nécessitant une négociation continuelle du budget alloué à son implémentation ; ceci ouvre une fenêtre d'opportunité aux différents acteurs qui s'opposent au programme mis en place.¹⁰⁹

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 185.

¹⁰⁵ F. VARONE, P. STOUTHUYSEN, & N. SCHIFFINO. *Op.cit.*, p. 149

¹⁰⁶ D.-J. PALUMBO & D.-J. CALISTA, Opening up the black box: implementation and the policy process, *In*. D.-J. PALUMBO & D.-J. CALISTA (eds.), *Implementation and the policy process. Opening up the black box*, Westport, Greenwood, 1990, pp. 3-6.

¹⁰⁷ M. HILL & P. HUPE, *Implementing public policy*, London, Sage, 2009, p. 8

¹⁰⁸ C. Ham & M. Hill, *op. cit.*, pp. 11-12.

¹⁰⁹ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p. 187.

Lors de cette phase d'implémentation, on se rapproche à nouveau des acteurs potentiellement touchés par la politique, acteurs qui sont un peu délaissés pendant la phase de prise de décision. L'univers politique est alors davantage impliqué dans le processus et les acteurs concernés peuvent exercer une influence plus ou moins directe sur celui-ci.¹¹⁰

On peut également remarquer que le soutien du public peut changer pendant l'implémentation, celui-ci devenant souvent moins favorable.¹¹¹

4.5.3.2. L'importance de l'organisation des acteurs

L'implémentation est l'interaction - et l'interprétation de cette interaction - entre les résultats de la formulation de la politique et les effets des impacts organisationnels et inter-organisationnels des administrations et des acteurs ciblés par la politique. Connaître la façon dont ces acteurs sont organisés et interagissent entre eux est donc essentiel pour comprendre le résultat de l'implémentation d'une politique.¹¹² Deux grandes écoles se sont confrontées par rapport à la structure des institutions et l'organisation des acteurs ; une école soutient que le processus se déroule du bas vers le haut et la seconde affirme qu'il se déroule du haut vers le bas.¹¹³

Le modèle qui défend un processus de haut vers le bas donne une grande importance aux niveaux hiérarchiques. Les leaders politiques donnent des ordres et ceux-ci sont suivis tout au long du processus, dans des niveaux de spécificités toujours plus précis. Pour que ce modèle fonctionne, il faut que les décideurs politiques du début de la chaîne aient des objectifs clairement définis et des ordres précis. Ce modèle donne donc beaucoup d'importance aux décideurs à l'amont du processus, quand ce sont les administrations qui sont les plus proches de l'implémentation de la politique.¹¹⁴

Suite à la constatation que des problèmes économiques et sociaux perduraient malgré des investissements publics considérables, les modèles « *top down* » ont été interrogés

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 188-189.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 189.

¹¹² D.-J. PALUMBO & D.-J. CALISTA, Introduction: the relation of implementation research to policy outcomes in D.-J. PALUMBO & D.-J. CALISTA, *op. cit.*, p. xiv.

¹¹³ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p. 186.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 189.

pour faire apparaître des modèles « *bottom-up* ». ¹¹⁵ Le modèle partisan du processus de bas vers le haut tente de redonner du poids aux niveaux inférieurs du système politique. Il s'attarde à observer le public et les acteurs privés en montrant que c'est souvent eux qui ont la faculté de faire avancer ou échouer la mise en place d'une politique. Il met également en exergue les relations plus informelles qui peuvent exister entre les sous-systèmes. ¹¹⁶

Ces deux approches sont plus complémentaires que contradictoires. Néanmoins il ressort de la littérature qu'il existe des décalages entre les ordres donnés par les décideurs hiérarchiquement supérieurs et les actions menées par les administrations en charge de les exécuter. En effet, des règles ou procédures sont envoyées aux niveaux inférieurs pour leurs exécutions, mais chaque acteur peut interpréter et percevoir ces éléments différemment. La liberté de manœuvre donnée aux administrations cumulée avec leurs propres compréhensions, ambitions et connaissances budgétaires peuvent modifier les politiques originelles. ¹¹⁷

En plus de ces décalages, les organisations administratives sont des ensembles d'acteurs qui participent à un réseau d'interaction qui inclut une multitude d'acteurs. ¹¹⁸ Ce réseau d'acteurs divers nécessite de la coordination et est sujet à différentes dynamiques relationnelles de qualités respectives ; ces facteurs influencent l'implémentation en cours. ¹¹⁹

Les groupes ciblés peuvent également avoir un poids économique, politique et social qui peut influencer la capacité de l'administration à mettre en œuvre sa politique ¹²⁰ ; soit en ne répondant pas de façon adéquate aux mesures proposées, soit parce qu'ils s'opposent à la politique. ¹²¹ La position de ces groupes cibles est influencée par des

¹¹⁵ P. LASCOUMES & P. LE GALES, *Sociologie de l'action publique* (2^e ed.), Paris, Armand Colin, 2012, pp. 28-29.

¹¹⁶ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.*, p.190.

¹¹⁷ Ibid., p. 191.

¹¹⁸ P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varon, *op. cit.*, p.211.

¹¹⁹ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.* pp. 191-193.

¹²⁰ P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varon, *op. cit.*, p. 211.

¹²¹ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.* p. 191.

« variables de situation », qui peuvent modifier la marge de manœuvre de ces groupes cibles lors des négociations en œuvre.¹²²

La nature du problème traité peut également ralentir le processus, soit parce que le problème est complexe ou parce qu'il est mal défini.¹²³

Les conditions sociales, économiques, technologiques et politiques peuvent aussi venir complexifier l'implémentation.¹²⁴

¹²² P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varon, *op. cit.*, pp. 211-212.

¹²³ M. Howlett & M. Ramesh, *op. cit.* p. 191.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 192.

DEUXIEME PARTIE

5. ANALYSE DU CAS DE LA PRISON HAREN*,**

* Quand nous utilisons le terme de Forest, il est compris Forest et Berkandael¹²⁵

** Les phrases et le vocabulaire de cette partie, même si pas mis entre « », sont écrites afin de correspondre au plus prêt aux textes d'origines.¹²⁶

5.1. Entre mise à l'agenda des problématiques et prise de décisions portant sur les solutions à y apporter – les trois décisions de base.

Dès 1995 plusieurs problématiques sont débattues au niveau fédéral. Les parlementaires dénoncent entre autre la surpopulation carcérale¹²⁷, les conditions de détentions inhumaines¹²⁸ et les conditions de travail du personnel pénitentiaire¹²⁹. Les différents ministres apportent, à ces problèmes, diverses solutions telles que : la rénovation des prisons¹³⁰, la construction de nouvelles prisons¹³¹, la loi de principes¹³², la modification de la loi relative à la détention préventive¹³³, ainsi que l'utilisation du bracelet électronique¹³⁴.

Le 18 avril 2008, le Conseil des ministres adopte le *masterplan* de J. Vandeuren et J. Baret qui est présenté le 24 avril 2008 en commission de Justice. L'objectif premier est de « mettre en place une infrastructure pénitentiaire offrant des conditions de détention

¹²⁵ Berkandael étant l'entité physiquement séparée pour femmes de Forest. (Site du service public fédéral justice, *Prison de Forest- Berkendael*, Section prison, Service public fédéral belge, en ligne http://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/prisons/prisons_belges/prisons/adres_gevangenis_vorst, consulté le 7 décembre à 10h26).

¹²⁶ Ce choix a été fait afin de ne pas alourdir le texte.

¹²⁷ Évoquée, par exemple, lors de l'interpellation "*La situation lamentable à la prison d'Ypres*" le 11 octobre 1995 et de la question "*problème de la surpopulation à la prison de Bruges*" le 29 septembre 1999.

¹²⁸ Discutées, par exemple, lors de la question "*Les conditions de détention*" du 29 septembre 2003.

¹²⁹ Emises, par exemple, le 28 septembre 2005 lors avec la question "*le risque de troubles sociaux à la prison d'Anvers*".

¹³⁰ Par exemple les travaux de rénovation effectués à la prison de Mons, évoqués lors de la réponse à l'interpellation de J-P. Viseur le 2 juillet 1996.

¹³¹ Notamment la prison de Hasselt inaugurée en 2005. (Site du service public fédéral justice, *Prison de Hasselt*, Section prison, Service public fédéral belge, en ligne http://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/prisons/prisons_belges/prisons/adres_gevangenis_hasselt).

¹³² Adoptée le 12 janvier 2005.

¹³³ Loi du 31 mai 2005 qui modifie plusieurs dispositions de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

¹³⁴ Évoquée entre autre par la ministre L. Onkelinx le 30 mai 2006 en commission de la justice.

humaines. »¹³⁵ Pour ce faire, trois objectifs sont visés : d'une part rétablir la crédibilité de l'exécution des peines, et pour cela il faut « d'abord veiller à ce que l'infrastructure des prisons autorise la bonne organisation de l'exécution des peines »¹³⁶ ; ensuite, faire en sorte que « les peines d'emprisonnement puissent être purgées dans des conditions humaines ». ¹³⁷ La situation à Forest est alors évoquée. Le *masterplan* doit également améliorer les conditions de travail des fonctionnaires pénitentiaires.¹³⁸ Pour les établissements de Forest et Saint-Gilles il est alors question de rénovations en vue de récupérer des capacités perdues et des travaux d'extensions de l'infrastructure existante. L'intention est de rénover l'aile B de Saint-Gilles et de construire un bloc supplémentaire pour 60 personnes. A Forest la récupération de cellules passe par la rénovation de douches et une extension de 100 cellules.¹³⁹

En 2009, le ministre de la justice S. De Clerck, accompagné une fois encore de J. Baret, confirme ces intentions. Néanmoins, de concert avec le conseil des ministres¹⁴⁰ ils se sont rendus compte qu'il était irréalisable de réorganiser la politique de détention – c'est-à-dire l'accompagnement, la prise en charge et l'encadrement des détenus conformément à la réglementation européenne – dans certains établissements. Les prisons de Forest et Saint-Gilles nécessitent des reconstructions à long terme et même si des investissements dans des travaux d'amélioration étaient entrepris de suite, il n'est pas possible de créer un espace suffisant permettant la mise en œuvre du programme politique en matière de détention. Il y a donc une volonté d'abandonner dans le long terme ces deux prisons¹⁴¹ afin de construire un établissement ailleurs¹⁴². Dans l'attente de cette nouvelle infrastructure, des rénovations ont quand même lieu dans ces prisons « non pour créer des capacités supplémentaires, mais pour réaliser des

¹³⁵J. VANDEURZEN, COM 184, commission de la justice, *compte rendu analytique*, chambre des représentants de Belgique, législature 52, 29.04.2008 (soir), p. 1.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 2

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ *Ibidem*

¹³⁹ J. BARET, COM 184, *op. cit.*, pp. 4-5.

¹⁴⁰ Lors d'une concertation en 19 décembre 2008 (Réponse du 7 septembre 2015, Questions et réponses écrites n° 0547, Bulletin n° B039)

¹⁴¹ J. BARET, COM 435, commission de la justice, *compte rendu analytique*, chambre des représentants de Belgique, législature 52, 29.01.2009 (après-midi), pp. 8-9.

¹⁴² S. DE CLERCK, COM 435, *op. cit.*, p. 23.

travaux de maintien ou d'amélioration des conditions de vie. » ¹⁴³ Le ministre S. De Clerck prévoit déjà qu'à « Bruxelles, il faudra construire un bâtiment énorme, d'environ mille places. »¹⁴⁴, émettant ainsi l'idée d'un seul et même site. A ce stade le site n'est alors pas encore défini.

Cette première étape montre la *mise à l'agenda de diverses problématiques ainsi que les trois décisions prises pour y répondre*.

Il existe en amont des ces décisions une phase dans laquelle plusieurs choix sont faits afin de répondre à diverses problématiques traitées séparément.

La première décision est celle prise en 2008. Elle tente de répondre au problème perçu des conditions de détentions inhumaines par la mise en place d'un *masterplan*. Lors de cette étape, l'objectif pour les prisons bruxelloises est au stade de la rénovation en vue de récupérer des capacités perdues, mais également d'agrandir l'offre en cellules par des extensions.

La deuxième décision amène une modification par rapport au plan initial du *masterplan*. Dans leur volonté de répondre à une première problématique – celle des conditions de détentions - les autorités fédérales se sont heurtées à une deuxième problématique - les conditions des prisons bruxelloises. Afin de répondre à cette problématique récente, l'Etat fédéral adopte une nouvelle stratégie en proposant une nouvelle solution : la construction d'un nouveau bâtiment.

Dans cette deuxième décision, se trouve une troisième : celle de transformer les deux établissements bruxellois en un seul et même site. A ce stade, les raisons de ce choix ne sont pas très claires.

Ces trois décisions de base font l'objet de *lieux de négociation et d'outils d'imposition top-down*, au niveau fédéral uniquement. Il y a néanmoins une *influence européenne* à la volonté de modifier les conditions de détentions lors de la présentation du quatrième volet du *masterplan* en 2009¹⁴⁵.

¹⁴³ J. BARET, COM 435, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁴ S. DE CLERCK, COM 435, *op. cit.*, p. 27.

¹⁴⁵ Comme présenté à la page 37.

5.2. Mise en place de la quatrième décision : la recherche d'un nouveau site

La décision de créer une nouvelle prison est prise, ce qui amène au processus de décision de la nouvelle problématique : la recherche d'un site adéquat. Une des possibilités évoquées est aussitôt abandonnée : celle du terrain de l'OTAN qui est libérée en 2015 seulement. Le gouvernement entend ouvrir les nouvelles portes du futur établissement à cette même date¹⁴⁶, ce qui rend cette option moins attrayante. M. Picqué est chargé de trouver d'autres options.¹⁴⁷

Cette deuxième étape, la recherche d'un nouveau site, *fait rentrer un deuxième acteur dans le processus décisionnel* : la Région de Bruxelles. Celle-ci est responsable de l'aménagement du territoire pour la Région de Bruxelles, et est donc la principale concernée quand il s'agit de déplacer des prisons au sein de son territoire.

Le 1^{er} avril 2009, la commission régionale de l'aménagement du territoire, par l'intermédiaire d'interpellations jointes déposées par des membres du Mouvement Réformateur et du Vlaams Belang, discute de l'intention de déplacement des prisons en Région de Bruxelles-Capitale.¹⁴⁸

C. Picqué, nouveau négociateur régional, met en avant un nouvel élément par rapport aux raisons qui poussent à changer de lieu. Selon lui, les prisons actuelles « relèvent d'une époque révolue en termes de volume, d'espace ou d'organisation pénitentiaires, elles ne présentent aucune des qualités requises pour être des prisons modernes et efficaces »¹⁴⁹. Cette notion de 'prison moderne' revient plusieurs fois au cours de la formulation du projet. Nous verrons comment la conception subjective de ce qu'est une prison moderne influence la mise à l'agenda de problématiques et les solutions apportées.¹⁵⁰

Selon C. Picqué le site recherché doit être disponible en 2012 et doit offrir de la place pour un nombre suffisant de détenus. Le ministre-président informe qu'il existe de nombreux sites dans la ligne de mire du ministre de la Justice, avec une préférence pour des sites qui « ne présentent pas d'incidences en matière de voisinage ». C. Picqué

¹⁴⁶ S. DE CLERCK, COM 435, *op. cit.*, p. 31.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 25.

¹⁴⁸ COM n° 58, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2008-2009, 01.04.2009, pp. 7-13.

¹⁴⁹ C. PICQUE, COM n° 58, *op. cit.*, p.10.

¹⁵⁰ Ce sujet est discuté à la page 80.

a lui-même une préférence pour des « zones où les quartiers avoisinants n'en subiront pas les incidences négatives. » Il pense être en mesure de mener à bien un projet sans bouleverser profondément un quartier et ses habitants.¹⁵¹ Cette intervention permet d'apercevoir un des intérêts régionaux : le bien-être des Bruxellois.

C. Picqué et S. De Clerck arrivent finalement à une conclusion, puisque lors de la semaine du 11 mai 2009 S. De Clerck marque officiellement son accord pour l'emplacement de la nouvelle prison bruxelloise¹⁵² : le site de la rue du Witloof à Haren¹⁵³.

Cette décision suscite alors des questions de la part du Vlaams Belang et du Socialistische Partij Anders au niveau fédéral. Bien que B. Laeremans, qui partage l'avis de son groupe, ne voit au début pas d'objections à ce que la prison soit construite dans cette commune,¹⁵⁴ il fait part, peu après, d'un souci lié au fait que le site se trouve partiellement en Région flamande et que cette dernière a d'autres projets pour la zone axés sur une redynamisation économique.¹⁵⁵ H. Bonte se montre un peu plus sceptique. Il met en avant la question de la forte densité de circulation et de la mobilité. A ce stade, nous pouvons déjà soulever la différence de considération par rapport aux problèmes que soulève le nouveau site choisi. Tandis que les parlementaires fédéraux s'inquiètent quant à la mobilité et les intérêts flamands, leur ministre est d'avis qu'il existe des possibilités de raccordements aux grands axes et que les inquiétudes par rapport aux réticences flamandes peuvent toujours se résoudre en prenant soin d'éviter de construire sur la partie flamande de la parcelle.¹⁵⁶

La conclusion de cette deuxième étape fait *entrer deux nouveaux acteurs dans le processus décisionnel* : la Ville de Bruxelles et la Région flamande. La prison étant majoritairement construite sur le territoire de Haren, la Ville de Bruxelles doit

¹⁵¹ C. PICQUE, COM n° 58, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵² S. DE CLERCK, COM 564, commission de la justice, *compte rendu analytique*, chambre des représentants de Belgique, législature 52, 19.05.2009, p. 18.

¹⁵³ S. DE CLERCK, COM 805, commission de la justice, *compte rendu analytique*, chambre des représentants de Belgique, législature 52, 24.02.2010, p. 14.

¹⁵⁴ B. LAEREMANS, COM 564, *op. cit.*, p. 17.

¹⁵⁵ B. LAEREMANS, COM 564, *op. cit.*, p. 19.

¹⁵⁶ S. DE CLERCK, *Ibid.*, pp. 19-20.

approuver les divers dépôts de permis concernant son territoire. La Région flamande est plutôt compétente par rapport aux aménagements qui entourent la prison.

Cette cinquième décision qui fait interagir le niveau fédéral et régional fait également *apparaître les outils que peuvent utiliser les parlementaires* : l'interpellation et la question orale, ici *utilisées à des fins d'impositions bottom-up et qui permettent la création d'un lieu d'échange*.

5.2.1. Volonté de créer des salles d'audience à Haren et la problématique du Palais de Justice

Le 14 juillet 2009 la volonté de mettre des salles d'audience à Haren est discutée en commission de justice. Ces mesures sont contestées par l'union professionnelle des magistrats et l'ordre des barreaux néerlandophones. Le ministre fédéral pense néanmoins que le rapprochement de salles d'audience peut être un avantage pour la magistrature.¹⁵⁷

Cette volonté peut être mise en lien avec la problématique de la sécurité du Palais de Justice. En octobre 2009, V. Teitelbaum parle de cette actualité¹⁵⁸ estivale à l'occasion d'une question orale régionale. Le ministre régional est très étonné d'apprendre que des incidents¹⁵⁹ ont eu lieu faute de travaux de rénovation, dont il ignorait la nécessité.¹⁶⁰ Cette problématique émise au niveau fédéral semble en lien avec la volonté fédérale de déplacer des salles d'audience vers Haren.

¹⁵⁷ S. DE CLERCK, COM 628, commission de la justice, *compte rendu analytique*, chambre des représentants de Belgique, législature 52, 14.07.2009, pp. 20-21.

¹⁵⁸ Des évasions ont eu lieu au palais de justice bruxellois en janvier 2009 ce qui a suscité nombreux articles de presses*, ces événements sont également mentionnés sur le site du service public fédéral justice (Site du service public fédéral justice, *Etat d'avancement de la sécurisation du palais de Justice de Bruxelles*, Section nouvelles, Service public fédéral belge, en ligne http://justice.belgium.be/fr/nouvelles/communiques_de_presse/news_pers_2010-01-04_8, consulté le 01.01.2016 à 11h).

* comme par exemple dans le journal Le soir (J.-P. BORLOO, *Evasion au palais de justice : un avocat raconte*, Le soir, mise en ligne le 15.01.2009, en ligne http://archives.lesoir.be/evasion-au-palais-de-justice-un-avocat-raconte_t-20090115-00L5EE.html, consulté le 01.01.2016 à 11h05).

¹⁵⁹ Voir la note 158.

¹⁶⁰ C. PICQUE, COM N°7, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2009, 15.10.2009, pp. 16-17.

5.2.2. La problématique des violences à Forest

Les 22 septembre et le 30 octobre 2009 des faits de violences ont lieu à Forest entre des détenus et des policiers qui remplacent des agents pénitentiaires. Une question à ce sujet est posée en séance plénière régionale le 27 novembre 2009.¹⁶¹

5.3. Implémenter le choix du terrain

En février 2010 un accord - accord de principe établi sur des bases de superficies et non des implantations techniques des bâtiments.¹⁶² - est trouvé entre le collège de la Ville de Bruxelles, le ministre de la Justice et le ministre régional pour installer une nouvelle prison à Haren. Cette décision suscite une réaction au niveau régional et communal. Des inquiétudes sont émises par rapport au choix du site, dont la distance et l'emplacement engendrent des conséquences par rapport à l'accès au site et à la mobilité que ce soit pour les déplacements des détenus, du personnel pénitentiaire, ou des visiteurs. Des craintes sont également partagées de l'impact sur Haren et sur sa police locale. De même, des interrogations se posent par rapport au partage des coûts liés à l'installation de la prison. Ici encore il y a une disparité entre les considérations des parlementaires et conseillers, et celles de leurs autorités respectives. Bien que le ministre régional et l'échevin communal admettent tous deux que l'emplacement suscite des questions, le ton reste plutôt positif. L'emplacement est défendu en raison du manque de sites disponibles, évoquant *que le facteur de ressources limitées peut être à l'origine du choix fédéral présenté en 2009*¹⁶³. Pour les autorités communales, la prison est susceptible d'avoir un impact positif sur la commune de Haren, notamment au niveau de l'augmentation de l'offre en transports publics et la possibilité d'apporter du travail aux Harenois.¹⁶⁴ L'échevin retient un sentiment positif après discussion de la prison lors de forums organisés par la ville ; en effet, d'après celui-ci, les habitants se réjouissent de l'augmentation de l'offre en transport et de la possibilité de travail.¹⁶⁵

¹⁶¹ Nr.5, séance plénière, *compte rendu intégral*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2009-2010, 27.11.2009, pp. 54-57.

¹⁶² M. le Bourgmestre, conseil communal de la Ville de Bruxelles, *compte rendu*, 08.02.2010, p. 20.

¹⁶³ Evoquée à la page 38 et dont les raisons n'étaient pas encore très claires.

¹⁶⁴ M. le Bourgmestre, *op. cit.*, 08.02.2010, p. 19.

Dès l'accord de principe conclu, un groupe de travail est créé¹⁶⁶ dans le but de discuter « de la seule hypothèse de travail actuellement retenue ». La région et la Ville de Bruxelles ont également créé un autre groupe de travail.¹⁶⁷

La concrétisation d'un accord entre les trois acteurs principaux concernés fait donc *apparaître des outils de négociation entre les autorités des trois niveaux de pouvoirs, et également des possibilités d'échange entre les différents niveaux*. Certains de ces outils sont disponibles avant l'accord de principe, et vont être utilisés pour ce projet également. Nous pensons en particulier aux forums organisés au sein de la commune. Ces lieux d'échange émanent des autorités, contrairement aux interpellations et questions orales. D'autres outils sont créés pour le projet, à l'exemple des différents groupes de travail mis en place.

Une disparité est aussi à remarquer entre les niveaux inférieurs et l'Etat fédéral. Alors que le niveau régional et communal se posent encore beaucoup de questions au sujet de la décision d'implanter la prison à Haren, un *cinquième groupe de décisions apparaît : celui qui porte sur la forme de la prison*. En réponse à une question de B. Laeremans et de C. Nyssens le 24 février 2010, S. De Clerck annonce que les discussions sont en cours avec les propriétaires afin d'acheter les terrains nécessaires à la construction de la future prison. Le complexe doit être opérationnel pour fin 2014, début 2015.¹⁶⁸

Il est prévu que le complexe abrite trois établissements différents : une maison d'arrêt et une maison de peine de 450 places chacune et une section réservée aux femmes de 160 places. Le partage d'espaces et de fonctions administratives permet de faire des économies. Il est aussi question d'intégrer à l'infrastructure une salle pour le tribunal d'exécution des peines, pour la chambre du conseil et pour les chambres de mises en accusation, ainsi qu'une salle sécurisée pouvant accueillir une cour d'assises.¹⁶⁹

Une position est prise quant à la décision de fermer les établissements de Saint-Gilles, Forest et Berkendael : la régie des bâtiments doit se pencher sur leur réaffectation

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ C. PICQUE, N° 12, séance plénière, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2009-2010, 05.02.2010, p. 24.

¹⁶⁷ *Ibidem.*

¹⁶⁸ S. DE CLERCK, COM 805, *op. cit.*, 24.02.2010, p. 14.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 15.

future.¹⁷⁰ Cette position suscite deux formes d'opposition : une volonté de rénover ces établissements afin de combler les problèmes de capacité¹⁷¹ ; et une envie de garder les prisons au centre de la ville¹⁷².

L'évocation d'une association publique-privée annonce *déjà l'arrivée d'un cinquième acteur dans la négociation : un consortium privé*. Cette association avec le privé n'est pas anodine pour le processus en jeu. Nous en discutons ses conséquences lors du sous-chapitre 5.5. ¹⁷³.

Ces réactions négatives face au projet ne sont pas partagées par tous. Certains parlementaires soutiennent le projet, notamment C. Nyssens qui semble satisfaite du lancement du dossier.¹⁷⁴

Le ministre fédéral affirme travailler avec les différents partis en jeu : la Régie des bâtiments, la Région flamande, la Région Bruxelles-capitale, la commune de Machelen et la Ville de Bruxelles. Des groupes de travail se sont déjà réunis à trois reprises – afin d'élaborer un *masterplan* qui prend en compte les problèmes éventuels en matière d'accessibilité, de mobilité, de type d'intégration, de volume, etc. Cet accord global est la base de travail pour les consortiums en charge de l'architecture, de la passation de marchés, du financement et de l'entretien de la prison.¹⁷⁵ Selon le ministre, la question du transport ne doit pas poser de problèmes, dans la mesure où de plus en plus d'activités se tiendront en dehors du palais de justice de Bruxelles, dont l'avenir est en discussion.¹⁷⁶

5.3.1. L'intérêt de la région pour les sites de Saint-Gilles et Forest

La question de l'avenir des sites de Saint-Gilles et Forest n'est pas seulement discutée au niveau fédéral. Deux mois après l'accord de principe, les éventuels intérêts de la région pour ces sites sont discutés en commission de l'aménagement du territoire. A cette occasion des parlementaires évoquent la possibilité de racheter les terrains de propriétés fédérales afin d'y ériger des logements. M. Nagy estime néanmoins qu'il

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ B. LAEREMANS, COM 805, *op. cit.*, pp. 15-16.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Voir p.51.

¹⁷⁴ C. NYSENS, COM 805, *op. cit.*, p. 16.

¹⁷⁵ S. DE CLERCK, COM 805, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁷⁶ S. DE CLERCK, COM 805, *op. cit.*, p. 15.

importe de ne pas « mettre la charrue [l'avenir des sites] avant les bœufs [la certitude de la construction de la prison à Haren] ». Suite aux avis des parlementaires, le ministre régional soulève un *conflit d'intérêts* : alors que les autorités fédérales comptent retirer un maximum de gain de ces sites, les autorités régionales y voient la possibilité de construire des logements ou des emplacements publics.¹⁷⁷

5.3.2. Haren : une solution à la problématique du Palais

Un lien plus concret entre les salles d'audience à Haren et la problématique de sécurité du Palais de Justice peut être déduit de l'intervention de M. Nagy en février 2010. Aux yeux du gouvernement fédéral, la prison de Haren semble non seulement être une solution pour améliorer les conditions de détentions inhumaines, mais également pour répondre aux problèmes de sécurité du Palais de justice. Le ministre régional s'oppose au déplacement complet du Palais, lequel a une fonction symbolique. M. Nagy met, quant à elle, en garde contre les séries de décisions qui visent à vider le Palais de justice afin de le déplacer à Haren..¹⁷⁸

5.3.3. Pression sur le projet de Haren qui peut répondre à la problématique des conditions de détentions bruxelloises.

La parlementaire S. de Wit s'inquiète de ce que les conditions dans les prisons bruxelloises amènent à leurs fermetures prématurées. Pour le ministre fédéral, l'établissement de Haren est une solution à cette problématique et il veut au plus vite rendre possible son ouverture. Selon cette autorité, c'est la seule solution possible pour Bruxelles.¹⁷⁹ Cette affirmation est une preuve que le programme proposé par les autorités est maintenant “coincé” dans une *logique de “chemin prédéfini” qui est un facteur de stabilité d'une politique.*

5.4. L'utilisation d'un “outil d'imposition bottom-up” : l'étude de mobilité

Les interrogations de la région et de la ville poussent leurs deux autorités respectives à demander une étude de mobilité en mesure de répondre, entre autres, aux questions relatives à l'accès à la prison des employés, des familles, des assistants sociaux et des

¹⁷⁷ COM N°72, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2009-2010, 21.04.2010, pp. 3-14.

¹⁷⁸ M. NAGY, COM N°72, *op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁷⁹ S. De Clerck, COM 014, commission de justice, *compte rendu analytique*, chambre des représentants de Belgique, législature 53, 26.10.2010, p. 10.

avocats.¹⁸⁰ La ville affirme avoir besoin de savoir davantage sur la mobilité et l'environnement de la prison afin de pouvoir prendre une position formelle et définitive.¹⁸¹ Cette étude débute le 24 janvier 2011, elle est menée par le bureau AGORA¹⁸² et ses coûts sont pris en charge par l'Etat¹⁸³. La ville exige qu'une série de souhaits figurent dans le cahier des charges de l'étude : elle veut que le village de Haren ne soit pas traversé par une circulation intempestive, que des lignes de tram ou de bus soient prévues, que les deux gares de Haren soient développées. Elle participe également au comité d'accompagnement de l'étude.¹⁸⁴

La ville n'a pas les moyens de s'opposer au pouvoir fédéral si celui-ci décidait de lancer le projet. Les autorités communales peuvent néanmoins négocier dans une petite fenêtre en opposant la question de la mobilité. ¹⁸⁵ L'étude de mobilité permet à la région et à la ville de *faire valoir leurs intérêts respectifs auprès de l'autorité compétente par la mise en place d'un 'outil d'imposition-bottom-up'*. Celui-ci permet qu'une négociation se mette en place à travers, par exemple, du comité d'accompagnement. Elle fait *apparaître un acteur temporaire* : le bureau AGORA. Nous pouvons voir dans cette demande de la part de la région et de la ville *une volonté d'anticipation* par rapport au projet. Ils n'attendent pas que le projet leur tombe dessus sans que leurs intérêts soient pris en compte, mais essaient de les faire valoir pendant la phase de formulation du projet.

Alors que l'étude de mobilité n'a pas encore débuté, la ville présente déjà la prison de Haren dans son plan communal de mobilité. Ceci inquiète M. Nagy, qui interroge les autorités communales à ce sujet le 10 décembre 2010. Selon l'échevin, la présence du projet se justifie pour montrer les possibles mutations importantes du point de vue urbanistique dans les années à venir.¹⁸⁶ Toutefois, il rassure le conseil en précisant que

¹⁸⁰ M. NAGY, COM N°103, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2012-2013, p. 36.

¹⁸¹ M. le Bourgmestre, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 20.12.2010, p.10.

¹⁸² C. CEUX, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 10.01.2011, p. 25.

¹⁸³ Questions et Réponses n°18, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 15.05.2011, p. 78.

¹⁸⁴ C. CEUX, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 10.01.2011, p. 25.

¹⁸⁵ M. le Bourgmestre, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 10.01.2010, p. 24.

¹⁸⁶ C. CEUX, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 20.12.2010, p. 11.

le stade en est encore à la discussion. L'échevin préfère discuter à ce stade, quitte à changer d'avis plus tard.¹⁸⁷ Le bourgmestre rejoint l'échevin en communiquant qu'il faut inclure l'installation éventuelle de la prison dans les débats sur la mobilité, même si elle est hypothétique : les terrains n'ont pas encore été acquis et de nombreuses décisions doivent encore être prises pour garantir l'installation de la prison.¹⁸⁸

Cet exemple est également une *démonstration d'anticipation* de la part de la ville. Le fait que cette dernière présente déjà le projet dans son plan communal de mobilité peut être perçu comme une *imposition top-down*, ce qui met mal à l'aise certains conseillers communaux qui n'ont pas encore eu assez de lieux d'échanges propices à la discussion. Pour les autorités, cette forme d'imposition est, au contraire, perçue comme une ouverture à la discussion et non comme une imposition.

Quant aux autorités fédérales, elles semblent déjà vouloir imposer certaines contraintes à la ville. Elles ont demandé à la commune de faire appel à Beliris¹⁸⁹ pour tout financement lié aux aménagements à réaliser. Les autorités communales refusent d'utiliser ce budget pour des aménagements liés à la venue de la prison.¹⁹⁰ Cette *volonté d'imposition "top-down"* n'est pas la dernière ; elle contribue à une tension entre l'Etat fédéral et la commune qui, nous le verrons¹⁹¹, est un élément décisif dans les négociations à venir.

Des tensions peuvent également être observées au sein du niveau communal. Alors que les autorités semblent encore se questionner sur des questions de mobilité ou de charges éventuelles pour les policiers, elles estiment cependant que le projet peut être bénéfique à la ville. Selon le bourgmestre, « si le projet voit le jour, un équilibre doit être trouvé entre ses apports positifs et ses nuisances. »¹⁹² Les autorités semblent aussi

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ M. le Bourgmestre, conseil communal de la Ville de Bruxelles, *compte rendu*, 20.12.2010, p. 11.

¹⁸⁹ Accord entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale dont le but est de soutenir des initiatives permettant à Bruxelles de jouer son rôle de capitale nationale et internationale, en 2012 son budget annuel était de 125 millions d'euros (C. BOSSUT, X. BINDELS, & V. VANDERKELEN, *L'accord de coopération « Beliris ». Projets en relation avec les matières de l'AATL*, Berilis, 15.03.2012, en ligne <https://urbanisme.irisnet.be/pdf/syntheses-midis-aatl/beliris>, consulté le 01.01.2016 à 15h).

¹⁹⁰ M. le bourgmestre, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 20.12.2010, p. 10.

¹⁹¹ Nous en discutons à la page 83.

¹⁹² M. le bourgmestre, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 10.01.2011, p. 26.

s'accorder avec la décision fédérale de déplacer les prisons en périphérie, en précisant que « rare sont les grandes cités qui possèdent une prison dans leur centre-ville. »¹⁹³

Les conseillers ne sont pas tous du même avis. J. Oberwoits conteste la décision d'implanter la prison à Haren et estime que le projet doit être rejeté. Il prône l'installation d'infrastructures dont les Harenois ont besoin - comme une maison de repos - et défend la sauvegarde des derniers espaces verts de la région. Il dénonce la mobilité autour de la prison et ajoute que le monde judiciaire a vivement contesté le projet. Il demande au Conseil de s'opposer à ce projet de « prison-mammouth »¹⁹⁴ M. Nagy se joint à J. Oberwoits. Selon elle, le projet est clairement porté par des personnes qui n'habitent pas Bruxelles, n'y travaillent pas, et ne connaissent pas la ville. Elle s'inquiète pour la mobilité et le financement.¹⁹⁵

5.5. L'arrivée d'un acteur privé dans la formulation du projet : la recherche d'un consortium

Le 12 mars 2010, le conseil des ministres prend la décision de poursuivre la mise en œuvre du programme de construction des nouvelles prisons via la formule *Design, Build, Finance, and Manage*^{196,197}

Le 15 décembre 2010 - suite à un accord relativement au programme des besoins pour Haren, à l'acquisition du terrain et à la désignation d'un consultant pour Haren¹⁹⁸ - le conseil des ministres communique avoir trouvé un site adéquat pour les prisons de Saint-Gilles et Forest ; il prévoit ainsi la fin des travaux pour 2016¹⁹⁹.

La volonté de procéder via une formule *DBFM* pour la prison de Haren implique plusieurs éléments.

¹⁹³ M. le bourgmestre, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 10.01.2011, p. 27.

¹⁹⁴ OBERWOITS, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 10.01.2011, pp. 21-21.

¹⁹⁵ NAGY, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 10.01.2011, p. 23.

¹⁹⁶ Grâce à cette formule le soumissionnaire s'occupe de la conception, de la construction, du financement et de l'entretien de la prison pendant que la régie des bâtiments opère en tant que maître d'ouvrage (Site Cafasso Consortium, *Prison Haren*, BURO II & ARCHI+I, En ligne <http://www.b2ai.com/fr/projets/detail/prison-haren>, consulté le 05.11.2014 à 15h15 [ces informations ne se trouvent plus en ligne]).

¹⁹⁷ Réponse du 7 septembre 2015, Questions et réponses écrites n° 0547, Bulletin n° B039.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ Conseil des ministres, *communiqués de presse*, *Détentions dans des conditions humaines*, 15.12.2010.

En prenant cette décision, le Conseil des ministres manifeste sa volonté que le financement n'ait aucun impact sur le solde net à financer par l'Etat. Cette formule a pour conséquence qu'aucun budget n'est imputé jusqu'à la date de "réception" de la prison. Une redevance de disponibilité est due pendant une période de 25 ans, à compter de la date de disponibilité attendue, ou pendant une période de 32 mois après le début des travaux. Le coût exact n'est pas connu à ce stade. Une estimation est faite dans l'estimation pluriannuelle 2016-2019, qui fait partie intégrante du budget initial de 2015. Une fois les autorisations obtenues, le volet financier doit être finalisé et c'est à ce moment-là que le coût exact des redevances annuelles peut être déterminé. Le contrat et la décision d'attribution doivent être soumis au conseil des ministres afin de pouvoir attribuer le marché au soumissionnaire préférentiel, ce qui est possible dès la fin 2015 ou début 2016, selon la réponse écrite du 31 juillet 2015.²⁰⁰ En cas de désengagement de l'Etat dans ses négociations futures avec le consortium Cafasso, et dans le cas où aucun contrat n'est encore conclu, une indemnité forfaitaire maximale de quelques 9 millions d'euros est due. Cette décision a donc pour conséquence que, dès le choix du soumissionnaire pris, l'abandon du projet signifie une perte d'argent pour l'Etat qui doit payer une indemnité forfaitaire. Cet engagement peut donc être un obstacle à un changement de projet, solidifiant la *dépendance à un chemin prédéfini*. Cette décision met également en place les différentes réglementations et dispositions légales qui articulent les rapports de force entre les différentes entités. La Régie des Bâtiments ne peut agir seule par rapport au financement de la prison, car elle exerce son mandat tel qu'il incombe à un parastatal de type A, conformément aux dispositions légales et réglementaires qui lui sont applicables et sous l'autorité de son ministre. En particulier, elle est liée par les décisions antérieures du Conseil des ministres. En outre, la Régie des Bâtiments est également soumise à la réglementation des marchés publics. La Régie des Bâtiments ne peut donc négocier que dans cette limite. Conformément à la réglementation, toutes les décisions dans la procédure d'adjudication sont toujours soumises pour avis à l'inspection des Finances et validées par le ministre compétent pour la Régie des Bâtiments. En outre, conformément à l'arrêté royal du 3 avril 2013, la décision d'attribution nécessite l'accord préalable du Conseil des ministres²⁰¹

²⁰⁰ Réponse du 7 septembre 2015, Questions et réponses écrites n° 0547, Bulletin n° B039.

²⁰¹ Réponse du 7 septembre 2015, Questions et réponses écrites n° 0547, Bulletin n° B039.

La décision fédérale est le fruit d'un *apprentissage* tiré d'autres projets. En effet des contrats DBFM sont déjà conclus dans d'autres prisons. Ils prévoient des indemnités raisonnables en cas de suspension temporaire ou de résiliation anticipée du contrat d'attribution du marché public. Ces indemnités sont dépendantes de la cause de l'incident. Pour Haren un schéma d'indemnités, à payer par l'Etat si le contrat est résilié après signature, est figé pour limiter les coûts pour l'Etat.²⁰²

5.5.1. Les plans pour le Palais de Justice continuent

Les autorités fédérales continuent à prendre en charge la problématique du Palais de justice. Un concours international est lancé afin de décider si le Palais de justice garde une fonctionnalité mixte, reste uniquement dédié à la justice, ou est complètement vidé de ses fonctions pénales. Une conférence de presse est organisée le 23 juillet 2010 à ce sujet.²⁰³

5.5.2. La région continue avec sa volonté d'anticipation concernant la réaffectation des sites bruxellois

Les intérêts portés aux sites de Saint-Gilles et Forest se dessinent de plus en plus au niveau régional. Lors d'une interpellation régionale déposée le 2 février 2011, A. Maron s'interroge sur la possibilité de créer 2000 logements à partir des sites bruxellois et quant à la possibilité de garder une fonction pénitentiaire en ces lieux. Nous apprenons par le ministre régional que le niveau fédéral n'envisage pas la possibilité de garder une fonction pénitentiaire pour ces sites. Cette position est liée à des problèmes de coûts, soit tout bouge soit rien ne bouge.²⁰⁴ Les sites étant néanmoins prévus pour des équipements publics, des institutions publiques de protection de la jeunesse peuvent y être construites²⁰⁵. Un appel à projets est lancé le 8 août 2011 au niveau belge et le 11 août 2011 au niveau européen.²⁰⁶

²⁰² Réponse du 7 septembre 2015, Questions et réponses écrites n° 0547, Bulletin n° B039.

²⁰³ COM N°9, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2010-2011, 10.11.2010, pp. 9-17

²⁰⁴ C. PICQUE, COM n°34, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, Parlement de la Région Bruxelles-Capitale, session 2010-2011, 02.02.2011, p. 9.

²⁰⁵ Questions et réponses n°23, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 15.11.2011, p. 50.

²⁰⁶ A. MARON, COM N°126, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2010-2011, 06.10.2011, p. 8.

Au niveau fédéral, les projets sont moins prononcés. Le ministre dit lui vouloir attendre que la date d'ouverture de Haren se définisse afin de prendre une décision quant à leur réaffectation.²⁰⁷

5.6. La position de la région

Le 15 mai 2011, alors que l'étude de mobilité est en cours, les autorités régionales n'ont aucun conflit qui les oppose à l'Etat fédéral, sous réserve des résultats de l'étude de mobilité. Leur préoccupation est que l'étude réponde aux exigences d'un bon aménagement des lieux et ne nuise pas à la qualité de vie des habitants – c'est dans ce sens que la Région de Bruxelles-Capital mène ses réflexions au sein du groupe de travail qui coordonne le projet d'implantation.²⁰⁸

5.6.1. Des conditions à la prison de Verviers qui mettent une pression

indirecte à Haren

En octobre 2011 le bourgmestre de Verviers décide de fermer "sa" prison suite à des conditions de détention considérées comme inacceptables. Ceci a pour conséquence un déplacement de détenus vers la prison de Saint-Gilles, ce qui a pour effet d'empirer les tensions qui y sont présentes. G. Mandaila fait part de son inquiétude au niveau régional par rapport à la fermeture prématurée des prisons bruxelloises, tandis que les travaux du nouvel établissement n'ont pas encore débuté.²⁰⁹ Cette question fait aussi débat au niveau fédéral.²¹⁰

5.6.2. La pression engendrée par la fin du contrat de Tilburg

Un accord d'octobre 2009 permet à des détenus d'être enfermés sur le territoire hollandais dans des cellules louées par l'Etat belge²¹¹. Le 23 novembre 2011 S. de Wit met en avant la surpopulation déjà importante dans la prison de Forest alors que le contrat avec la Hollande arrive bientôt à échéance²¹², cette prochaine échéance a pour

²⁰⁷ S. DE CLERCK, COM 255, commission de justice, compte rendu analytique, chambre des représentants de Belgique, législature 53, 07.06.2011, p. 12.

²⁰⁸ Question et réponses n°18, *op. cit.*, p. 78.

²⁰⁹ G. MANDAILA, COM N° 126, *op. cit.*, p. 13.

²¹⁰ COM 313, commission de justice, *compte rendu analytique*, chambre des représentants de la Belgique, législature 53, 18.10.2011, pp. 32-34.

²¹¹ Conseil des ministres, *communiqué de presse*, Prolongation d'un an de la prise en location de la prison de Tilburg, 10.07.2015.

²¹² Il prend fin le 31.12.2012 (Conseil des ministres, *communiqué de presse*, Prolongation d'un an de la location de la prison de Tilburg, 10.07.2012)

conséquence une réinjection ces personnes dans le système carcéral belge déjà saturé.²¹³

5.7. La concrétisation de la recherche du consortium privé

Le 31 janvier 2012, alors que l'étude de mobilité est toujours en cours²¹⁴, un appel au marché est lancé afin de trouver un soumissionnaire préférentiel.

L'appel au marché est un bon exemple d'un outil qui permet la mise en place de lieux de *négociation et des tentatives d'impositions bottom-up*.

Des *espaces de négociation* comme le comité d'accompagnement – comité qui se réunit régulièrement à l'initiative de la Régie des bâtiments et qui est composé de l'Etat fédéral, la région, le maître-architecte, la Ville de Bruxelles et celle de Maelbeek - permettent à la région et à la ville d'y imposer des représentants en mesure de défendre leurs intérêts respectifs dans le respect de leurs compétences respectives. Ce comité a accueilli un représentant des habitants de Haren.²¹⁵ D'après R. Vervoort²¹⁶, il s'agit là d'une démarche constructive de la part de l'Etat fédéral qui n'est pas toujours ouvert à une participation des citoyens dans l'élaboration de projets.²¹⁷

D'autres espaces de négociation, telle qu'une réunion d'information - organisée le 2 octobre 2012²¹⁸ et réunissant 80 habitants en présence de la régie fédérale et du SPF Justice²¹⁹ - montre que *tout espace de négociation n'est pas forcément ressenti comme tel*. Le nombre important d'habitants présent à la réunion montre que ce sont des espaces d'échange importants et nécessaires pour les acteurs au plus bas de la chaîne décisionnelle. Afin que ceux-ci puissent s'y retrouver, il est néanmoins important que les acteurs appartenant aux plus hauts niveaux décisionnels soient présents et pas uniquement les personnes en charge de l'implémentation de ces décisions. Ce point est appuyé par M. Nagy qui fait part de sa déception concernant la réunion. Le fait

²¹³ S. DE CLERCK, COM 33, commission de la justice, *compte rendu analytique*, chambre des représentants de la Belgique, législature 53, 23.11.2011, pp. 22-23.

²¹⁴ M. NAGY, COM N°33, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2012-2013, 16.01.2013, p. 7.

²¹⁵ C. PICQUE, COM N°33, *op. cit.*, p. 9.

²¹⁶ Nouveau ministre régional depuis mai 2013.

²¹⁷ R. VERVOOT, COM N°103, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitales, session 2012-2013, 26.06.2013, p. 41.

²¹⁸ C. PICQUE, COM N°33, *op. cit.*, p. 9.

²¹⁹ R. VERVOOT, COM N°103, *op. cit.*, p. 42.

qu'aucun représentant politique ne soit présent, à l'exception de E. Ampe membre du Collège, démontre selon elle la tendance à décharger la responsabilité sur l'autre, ce qui n'est pas acceptable. Elle estime qu'il est important que les politiques assument leurs choix lors de décisions aussi importantes.²²⁰ E. Ampe est du même avis.²²¹

A la demande de la ville, un atelier portant sur l'urbanisme et un autre portant sur la mobilité ont lieu le 24 février 2012, respectivement, le 2 mars 2012. Les conclusions faites lors de ces ateliers sont essentielles afin de rédiger le cahier des charges du projet qui est soumis aux 5 candidats présélectionnés.

Le 15 mars 2012 un jury - dans lequel la région est parvenue à s'imposer en la personne de maître architecte - sélectionne cinq candidats.²²² Il y a 100 critères de répartition du marché, répartie en 50 points pour le prix et 50 points pour le critère de qualité, lequel comporte 5 sous-critères à dix points portant sur l'architecture de la prison, l'intégration dans l'environnement, la fonctionnalité du complexe pénitentiaire, l'exploitation et la durabilité technique. L'inspection des finances fédérales exige plusieurs jurys composés différemment, où toutes les parties doivent s'y retrouver. La région discute de sa présence dans ces jurys. Elle donne son avis sur 20 des 100 points, mais selon C. Picqué elle ne peut exiger d'être partie prenante pour le critère du prix.²²³

Ces différents lieux d'échanges sont cruciaux à ce stade du processus, car le programme n'est pas encore définitif.²²⁴ La ville en est consciente, et c'est la raison pour laquelle elle demande qu'un représentant de la ville fasse partie du jury concours et qu'un représentant du comité des habitants de Haren fasse partie du comité d'accompagnement du projet.²²⁵

La possibilité que ces espaces se créent est néanmoins tributaire de l'attitude de l'autorité compétente, à savoir l'Etat fédéral. Son *style consensuel est parfois favorable à des négociateurs inférieurs et permet même à un réseau fermé d'être*

²²⁰ M. NAGY, COM N°50, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitales, session 2013-2014, pp. 11-12.

²²¹ E. AMPE, COM N°50, *op. cit.*, pp. 12-13.

²²² C. PICQUE, COM N°33, *op. cit.*, p. 9.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ C. CEUX, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 27.02.2012, p. 14.

²²⁵ *Ibidem*.

alimenté par des personnes extérieures. Dans d'autres cas, son absence peut provoquer des frustrations et nuire au but consensuel d'un outil.

L'appel au marché amène également à *l'arrivée de nouveaux acteurs temporaires*, tels que ceux qui prennent part au jury et à l'inspection des finances. Ces acteurs, bien que temporaires, jouent un rôle important dans le processus car ils prennent des *''décisions-d'imposition''* qui modifient le projet.

Dans ces négociations, la région soutient la Ville de Bruxelles dans sa volonté de réduire autant que possible l'impact visuel de la prison du côté du chemin de fer et à proximité des habitations existantes ou à venir. De même, elle se soucie de la protection du site du Keelbeek²²⁶, qui est un chemin vicinal qui relie Haren à celle de Diegem. Ce chemin fait l'objet de nombreuses remarques des conseillers communaux. Lors de l'analyse des offres, le jury de l'architecture a tenu compte de ces deux éléments.²²⁷

La ville démontre sa volonté de participer au projet afin d'y faire valoir ses intérêts, et donc d'être anticipative par rapport au projet qu'on lui impose. Pour le bourgmestre, ni la ville ni la population de Haren ne doivent subir le projet de construction. Il pense néanmoins qu'ils doivent pouvoir se retrouver dans ce projet, au travers d'un processus participatif.²²⁸ Malgré cette note positive, l'autorité communale n'accepte pas que l'autorité fédérale lui impose des contraintes lesquelles sont considérées comme étant de la responsabilité de ce niveau supérieur. La ville exige une série de compensations en matière de mobilité et de sécurité afin que le projet puisse être une opportunité pour les habitants de Haren.²²⁹ Selon le bourgmestre, chaque niveau de pouvoir doit assumer les responsabilités qui leur sont propres, mais le niveau fédéral ne peut imposer aux autres niveaux des coûts déraisonnables à moins qu'il modifie les subventions qu'il octroie à la ville pour son rôle de capitale. Il précise que la sécurisation et la surveillance des prisons relèvent de la compétence du ministre de la Justice. Par rapport aux questions de surcoût pour la ville, des contacts seront pris en temps utile avec le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur afin de nouer un

²²⁶ C. PICQUE, COM N°33, *op. cit.*, p. 10

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ M. le bourgmestre conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 27.02.2012, p. 11.

dialogue constructif.²³⁰ Nous soulevons ici que le *rôle qui est attribué à l'autorité fédérale* influence la perception de la ville quant à l'attitude que le niveau fédéral est censé adopter, cette question des rôles perçus reviendra.²³¹

L'annonce d'un appel au marché - et donc l'avance dans la concrétisation de la formulation du projet – *provoque l'utilisation d' "outils d'imposition bottom-up" par des conseillers afin de susciter l'échange*. Le 27 février 2012, M. Nagy intervient au niveau communal sur le sujet du lancement de la procédure de collaboration publique-privée. Elle s'inquiète pour le coût, la mobilité, les rénovations éventuelles des voiries, les charges éventuelles pour la police et les espaces verts.²³²

5.7.1. L'enjeu du lien contractuel

Dans l'intervalle des parlementaires régionaux s'interrogent par rapport aux liens contractuels susceptibles d'exister entre le projet de Haren et celui de la réaffectation des sites bruxellois. Bien que le ministre régional rassure du découplage de ces deux contrats, il rappelle qu'ils peuvent néanmoins être liés dans la logique comptable de l'Etat. Un maximum de profit réalisé sur les terrains sujets à abandon peut être un bénéfice pour le financement du projet de Haren.

5.7.2. La problématique des conditions à Forest continue à faire pression sur la formulation du projet

Dès mars 2012, les services aux justiciables ne peuvent exercer au sein de la prison de Forest suite à une grève des agents pénitentiaires qui refusent d'effectuer le mouvement des détenus. Une extension finalisée à Saint-Gilles ne permet pas de débloquer la situation. La situation s'est rétablie le 10 septembre et les services ont repris leurs fonctions. Les tensions resurgissent néanmoins en novembre mais sont vite prises en charge par le dispositif mis en place par les autorités suite aux événements précédents ; des tensions sont néanmoins encore possibles en raison des déplacements de détenus en dehors des prisons bruxelloises.²³³

²²⁹ CEUX, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 27.02.2012, p. 14.

²³⁰ M. le bourgmestre conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 27.02.2012, pp.11-12

²³¹ Notamment à la page 76, 83 et 87.

²³² NAGY, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 27.02.2012, pp. 10-11.

²³³ B. GROUWELS, COM N°3, commission des affaires sociales, *compte rendu intégral*, session 2012-2013, 05.12.2012, pp. 12-15.

Cette situation est liée aux conditions de détentions à Forest qui sont critiquées par de nombreux organismes : la chambre du conseil a soumis une ordonnance le 30 mars 2012 ordonnant le maintien sous mandat d'arrêt de deux voleurs présumés à condition qu'ils soient transférés de la prison de Forest. Elle considère que leur maintien viole l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Le bâtonnier de l'Ordre des avocats considère la situation à Forest inquiétante et grave ; l'observatoire international des prisons définit la situation comme constitutive de traitements inhumains et dégradants, à la limite de la torture. Les problèmes à Forest amènent le président du Tribunal de première instance de Bruxelles à aller inspecter la situation sur place. Pour finir le bourgmestre de Forest – M. de Galan - tient en suspens un arrêté d'incapacité de la prison.²³⁴

Cette situation exerce une pression sur le projet de Haren qui, selon B. Grouwles membre du Collège réuni, est une réponse face à la problématique des conditions moyenâgeuses des prisons actuelles. Cette solution est nuancée par O. P'tito qui est de l'avis qu'il est nécessaire de remédier aux problèmes actuels mais qu'il ne faut pas construire pour construire ; il s'impose de transformer les prisons en des zones d'éducatrices prioritaires.²³⁵

5.8. Des tensions toujours présentes au niveau communal

Au niveau de la ville, les oppositions continuent à s'élever. Le 10 septembre 2012, une interpellation est faite au conseil communal par L. Moulin au nom du Comité des Habitants de Haren. Celui-ci fait part des inquiétudes des Harenois et des besoins de la ville dans divers domaines. Il revendique l'opposition massive des Harenois au projet de méga-prison, dans sa forme actuelle²³⁶. Ce non massif vient en défense des espaces verts et du refus de l'enclavement de Haren. Des décisions passées alimentent le sentiment public négatif. En effet, de nombreux projets sont déjà imposés à la ville. Alors que la ville et la région doivent émettre un avis important sur le projet de détournement de la rue du Keelbeek, M. Laurent Moulin demande à la ville si elle est prête à compromettre la qualité de vie à Haren.²³⁷

En réponse à cette interpellation, le Bourgmestre reste plutôt favorable au projet, mais fait remarquer qu'il opère dans les limites que l'Etat fédéral lui impose. Il a été

²³⁴ V. LURQUIN, COM N°3, *op. cit.*, p.9.

²³⁵ O. P'TITO, COM N°3, *op. cit.*, p. 17.

²³⁶ MOULIN, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 10.09.2012, p. 6.

²³⁷ *Ibid.*, p. 7.

informé de ce que le projet sera concrétisé avec ou sans l'accord de la ville, et par la déduction de M. Picqué, avec ou sans l'accord de la région également.²³⁸ Dans son intention de favoriser les Harenois dans ce projet, le bourgmestre fait part du schéma directeur communal en cours d'élaboration. Il a pour objectif d'éviter tout report de trafic de transit sur Haren. Il tente aussi à limiter les nuisances engendrées par des places de parking et augmenter les offres en transport. Il s'agit également d'implanter des petites infrastructures complémentaires telles des crèches, entreprises, et commerces qui seront connectés au centre de Haren par des chemins réservés au mode de transport "doux".²³⁹ Des espaces verts et de détente sont aussi prévus.²⁴⁰ Selon le Bourgmestre, l'étude de mobilité rejoint les propositions de la ville.²⁴¹ Par rapport au chemin du Keelbeek, qui est amené à disparaître, le collège demande qu'une telle liaison piétonne soit maintenue. Il propose des critères stricts pour un chemin alternatif : si le chemin longe la voie ferrée, il doit respecter une largeur d'au moins 5m, en plus du recul nécessaire par rapport au talus de la voie ferrée dans le but de bénéficier d'un aménagement de type promenade verte avec des aires de repos et du mobilier urbain. Dans le cas où le chemin alternatif ne suit pas le chemin de fer la même largeur est demandée.²⁴²

Le Bourgmestre prône un projet participatif et affirme être à l'écoute des demandes des habitants, ce qui permet à une série de projets prévus d'être corrigée. Le Bourgmestre se dit encore à l'écoute des souhaits des habitants, qui peuvent partager leurs inquiétudes lors de forums qui continuent d'être organisés.²⁴³ Afin de concevoir au mieux l'aménagement et la gestion de cet espace, une collaboration avec la Ville de Bruxelles et l'IBGE²⁴⁴ est également envisagée.²⁴⁵

M. Laurent Moulin ne semble pas tout à fait satisfait de la réponse du Bourgmestre et critique le système de prise de décision des autorités communales. Selon cet intervenant extérieur, la Ville de Bruxelles prend souvent des décisions, certes parfois

²³⁸ M. le Bourgmestre, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 10.09.2012, p. 15.

²³⁹ *Ibid.*, pp. 8-10

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 12.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 10.

²⁴² *Ibid.*, p. 11.

²⁴³ *Ibid.*, p. 14.

²⁴⁴ Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 11.

excellentes, mais sans tenir compte des acteurs de terrains. Selon lui c'est la raison pour laquelle beaucoup d'initiatives ne rencontrent pas le succès espéré.²⁴⁶

5.9. Le projet se concrétise

Le projet avance cependant et le choix pour le consortium est finalement pris, celui-ci étant le consortium Cafasso qui regroupe autour de ce projet 15 partenaires.²⁴⁷ Dans l'intervalle l'étude de mobilité est aussi achevée. Elle arrive à la conclusion que l'accès à la prison doit se faire par le boulevard de la Woluwe pour ne pas saturer la chaussée de Haecht déjà saturée aux heures de pointe. Cette conclusion amène l'opposition d'un acteur plus périphérique, soit : la Région flamande qui refuse que l'entrée principale se situe à cet endroit. L'étude annonce également la possibilité qu'une détérioration de la situation de mobilité incite certaines sociétés installées à Haren à déménager en raison d'une possible atteinte à la mobilité du personnel, des clients et des fournisseurs de ces sociétés. Il y a également une nécessité de renforcer la ligne de bus 64, de prolonger la ligne 80, d'organiser des navettes entre la prison et les transports en commun « lourds », d'étendre éventuellement le métro vers le nord et de mettre en service le RER. »²⁴⁸

A ce stade du processus, le nouveau ministre-président régional M. Rudi Vervoort met en avant les deux opportunités liées à ce projet.²⁴⁹

Premièrement, la possibilité de disposer d'une « infrastructure correspondant aux standards du 21^e siècle. »

Deuxièmement, « l'abandon des sites de Forest et Saint-Gilles permet d'imaginer un nouveau développement pour ce site qui répond aux besoins régionaux en logements et en équipements. »²⁵⁰

Selon le ministre le projet permet également de générer des emplois supplémentaires, mais il est trop tôt pour le dire.²⁵¹

²⁴⁶ MOULIN, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 10.09.2012, p. 14.

²⁴⁷ M. NAGY, COM N° 103, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, session 2012-2013, 26.06.2013, p. 36.

²⁴⁸ *Ibid.*, pp. 36-37.

²⁴⁹ R. VERVOORT, CM N° 103, *op. cit.*, p. 39.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ *Ibid.*, p.42

L'arrivée d'un nouveau ministre régional perturbe le réseau fermé des autorités décisionnelles, ce qui modifie quelque peu l'attitude régionale et engendre un changement de lieu. L'intérêt envers les Bruxellois mis en avant jusqu'à maintenant est précisé : il est question de leur fournir des logements. La prison répond donc à une nouvelle problématique : alors qu'elle est censée apporter une solution aux conditions de détention inhumaines, elle est maintenant aussi une solution à la problématique du logement. Ce revirement est un point important dans la formulation du projet, que nous discutons à la page 85.

Le ministre régional affirme traiter le dossier avec vigilance, et d'avoir tiré une leçon des situations passées. Selon lui, l'Etat fédéral n'est pas toujours soucieux que de tels équipements s'implantent de manière harmonieuse. La région et la ville adoptent donc une attitude anticipative en structurant une coordination qui doit faire en sorte que les intérêts de toutes les parties soient préservés.²⁵² Cette attitude est influencée par leur perception de l'attitude d'imposition de l'Etat fédéral.

Un acteur extérieur - la zone de police de Bruxelles-Ixelles - fait également preuve d'anticipation en travaillant sur le dossier qui concerne la réaffectation éventuelle des capacités du corps de sécurité de Saint-Gilles et Forest vers Haren. Il est dans l'intérêt de cette zone de police de limiter les éventuelles conséquences que ce projet peut avoir sur leurs effectifs.²⁵³

5.9.1. Négociation de prolongation de l'accord de Tilburg

Le 7 mai 2013, des négociations sont en cours afin de prolonger les accords de l'Etat avec la Hollande²⁵⁴. Ceci qui permet de diminuer la pression sur Haren.

5.9.2. Les menaces européennes sur le système carcéral belge

Le 22 mai 2013, F. Lahssaini met en garde contre la possibilité que la Cour Européenne des Droits de l'Homme puisse condamner la Belgique en raison de sa surpopulation.²⁵⁵

²⁵² *Ibid.*, p.39

²⁵³ *Ibid.*, p.41.

²⁵⁴ A. TURTELBOOM, COM 735, commission de la justice, *compte rendu analytique*, chambre des représentants de la Belgique, législature 53, 07.05.2013, p. 21.

²⁵⁵ F. LAHSSAINI, COM 755, commission de la justice, *compte rendu analytique*, chambre des représentants de la Belgique, législature 53, 22.05.2013, pp. 2-3.

5.9.3. Le refus du bourgmestre de Forest d'accueillir des détenus supplémentaires

Lors des interventions fédérales en juillet 2013²⁵⁶, plusieurs parlementaires s'inquiètent du fait que le bourgmestre de Forest refuse encore d'accueillir des détenus supplémentaires dans 'sa' prison. Cette situation engendre une augmentation de détenus dans d'autres prisons comme Saint-Gilles et Andenne.²⁵⁷

5.10. La demande de réaménagement du sentier vicinal du Keelbeek

L'intention de déplacer le chemin vicinal, maintenant la liaison piétonne et cycliste entre Haren et Diegem, doit faire l'objet d'une procédure spécifique sur laquelle la Ville de Bruxelles doit se prononcer. En effet, afin de détruire ce sentier le promoteur doit obtenir l'aval du Conseil communal de Bruxelles. En application des articles 27, 28 et 28bis de la loi d'avril 1841 sur les chemins vicinaux les procédures d'ouverture, de suppression, ou de changement de tracé d'un chemin vicinal doivent passer par l'adoption d'un plan général d'alignement préalablement à la procédure de redressement. Ce plan relève exclusivement de la compétence de la commune et donc de l'approbation du conseil communal et de la députation permanente.²⁵⁸

Selon la jurisprudence du conseil d'Etat rien n'interdit cependant de mener les deux procédures, à savoir l'adoption d'un plan général d'alignement et la procédure de redressement de manière concomitante, dès lors que l'ordre prévu par la loi est respecté par les actes finaux, ceux-ci étant les décisions respectives du gouvernement régional.²⁵⁹

Nous verrons²⁶⁰ par la suite que cette demande de redressement est un élément crucial dans le développement du projet de construction de la nouvelle prison. Elle est introduite le 23 décembre 2013 auprès de la Ville de Bruxelles²⁶¹.

²⁵⁶ Ces interventions ont eu lieu en commission de justice le 3 juillet (COM 795.pp. 35-37), le 10 juillet (COM 802.pp.4-6), et le 17 juillet (COM 810.pp. 9-11).

²⁵⁷ A. TURTELBOOM, COM 795, commission de la justice, *compte rendu intégral*, chambre des représentants de la Belgique, législature 53, 03.07.2013, p. 35.

²⁵⁸ L. MOULIN, conseil communal de la ville de Bruxelles, 22.06.2015, pp. 8-9.

²⁵⁹ C. DE BRACHÈNE, conseil communal de la ville de Bruxelles, 22.06.2015, pp. 9-10.

²⁶⁰ Cet élément est discuté au point 5.23.

²⁶¹ *Idem.*, p. 9.

5.10.1. Calendrier retardé et demandes communales

Le projet avance, mais son calendrier est prolongé. La date du début du chantier, initialement prévu pour 2016, est repoussée à 2017. Ce retard est notamment imputable à un recours, à la fois en suspension et en annulation, introduit devant le Conseil d'Etat contre la décision d'adjudication.²⁶²

Au niveau communal, des lieux d'échanges sont encore nécessaires et sollicités. M. Nagy dénonce le manque de transparence par rapport au projet et demande à ce que les Harenois et Bruxellois soient informés du projet et qu'il soit débattu.²⁶³

5.11. Le permis d'urbanisme et d'environnement

La **demande de permis mixte d'urbanisme et d'environnement** est déposée au mois d'octobre 2013 par la Régie des bâtiments. Des éléments complémentaires sont introduits le 11 février 2014, de telle sorte que l'administration conclut à la complétude du dossier fin février 2014.²⁶⁴ Le délai prévu pour ce type de procédure est de 450 jours qui sont jalonnés de moments de concertation, dont celle de l'approbation du cahier des charges de l'étude d'incidences qui dure approximativement un an. Afin de définir ce cahier des charges une enquête publique est organisée suivie d'une commission de concertation qui donne un avis - assortis ou non de conditions - sur le cahier des charges. Ces conditions peuvent nécessiter d'amender le projet, qui est alors de nouveau soumis à concertation.²⁶⁵

L'introduction de la demande du permis mixte d'urbanisme et d'environnement n'est donc que le début d'un long processus.²⁶⁶ Ce processus, qui est une obligation procédurale, permet la mise en place de nombreux lieux et d'outils de concertation et d'imposition qui permettent à la région et à la ville de faire valoir leurs intérêts.

La rédaction d'une demande de permis d'urbanisme sur la base d'un projet dont les éléments essentiels sont validés a pour conséquence que le comité d'accompagnement - organisé dans le cadre de l'appel au marché d'un soumissionnaire - ne s'est plus beaucoup réuni en 2013. L'objectif par rapport à cette rédaction a été atteint de sorte

²⁶² R. VERVOORT, COM N° 103, *op. cit.*, p. 42.

²⁶³ M. NAGY, COM N° 103, *op. cit.*, p. 43.

²⁶⁴ R. VERVOORT, COM N° 50, commission de l'aménagement du territoire, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2013-2014, p. 15.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 16.

²⁶⁶ *Ibidem*.

que cet outil n'est plus nécessaire. Cependant, d'autres lieux de concertation apparaissent. Un nouveau comité d'accompagnement est constitué dans le cadre de l'étude d'incidence ; il réunit tous les acteurs concernés.²⁶⁷ La possibilité qu'un habitant soit représenté dans ce comité est discutée lors de la commission d'aménagement du territoire en février 2014. Bien que le ministre président soit favorable à une consultation large qui permet une meilleure acceptation du résultat, il doit s'assurer que la participation d'un citoyen ne pèjore pas la sécurité juridique du processus.²⁶⁸ Les citoyens sont tout de même consultés au moment de l'adoption du cahier de charges de l'étude d'incidences, ainsi que dans le cadre de la commission de concertation relative au permis d'urbanisme.²⁶⁹ La demande qu'un habitant soit représenté émane de M. Nagy, parlementaire régional et conseillère communale. Cet élément montre le pouvoir que peuvent avoir les membres des partis afin de faire valoir des intérêts citoyens, et encore davantage quand ces membres sont élus à plusieurs niveaux.

Malgré la présence de ces lieux d'échanges, le bourgmestre harenois aimerait que des contacts plus fréquents aient lieu avec les promoteurs du projet, il précise cependant que l'opportunité de la demande dépend de l'autorité fédérale.²⁷⁰

L'enquête publique, organisée dans le cadre de l'établissement du **cahier des charges** de l'étude d'incidences a lieu entre la période du 16 et 30 juin 2014.²⁷¹ Les Harenois ont pris connaissance de l'enquête publique par des affiches rouges placardées dans la ville. Quand ils ont tenté de prendre connaissance du dossier, plusieurs difficultés se sont présentées. Tout d'abord, le dossier n'existe qu'en néerlandais. Pourtant le règlement prévoit le traitement du dossier dans la langue du demandeur ; dans notre cas, la demande de permis est introduite par un sous-traitant de la Régie des bâtiments qui est un organisme fédéral et donc bilingue. Ensuite, il n'a pas été possible d'obtenir une copie du dossier. Cependant la loi prévoit que le citoyen

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 15.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 17.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 15.

²⁷⁰ *Ibidem.*

²⁷¹ Vanessa Lhuillier, *Coup de feu pour la prison de Haren*, Le soir, 16.07.2014, en ligne <http://www.lesoir.be/574249/article/actualite/regions/2014-06-17/coup-feu-pour-prison-haren> consulté le 04.01.2015, à 16h07)

puisse exiger une copie des documents constitutifs d'un dossier administratif. Pour finir, les bureaux de l'administration de l'urbanisme ne sont ouverts que le matin en semaine, et plus tard le jeudi, ce qui a pour effet de rendre la consultation du dossier difficile.²⁷² L'échevin, A. Courtois, se dit énervé par cette affaire. Selon lui, l'administration se justifie en soutenant que la ville a uniquement l'obligation de traiter la demande dans la langue du demandeur qui est, en l'occurrence, une société privée néerlandaise. Cependant, en application de la jurisprudence de la commission permanente de contrôle linguistique les documents essentiels indispensables à la prise de décision en connaissance de cause doivent être traduits et présentés dans les deux langues. L'institut bruxellois pour la gestion de l'environnement considère que la langue d'introduction est suffisante. Ceci dit, la ville s'organise pour que toute personne souhaitant obtenir des explications techniques ait la faculté de s'adresser personnellement à un agent du service chargé du suivi du dossier et qu'il puisse s'informer en français ou en néerlandais.²⁷³ Indépendamment de ces éléments, la ville est également en possession d'une lettre du secrétaire d'Etat à la régie des bâtiments, S. Verherstraeten, datée d'octobre 2013, qui affirme que les documents mis à disposition pendant les enquêtes publiques seront disponibles en deux langues.²⁷⁴

Ces différents éléments montrent deux choses.

Premièrement, la manipulation des différentes dispositions légales, réglementaires et procédurales afin d'assouvir les intérêts respectifs.

Deuxièmement, nous constatons une disparité entre la volonté et la promesse de consensus de l'autorité fédérale d'une part et l'agissement de son administration d'autre part. Une enquête plus approfondie est nécessaire afin de comprendre la source de cette disparité.

L'échec de cet outil à remplir son rôle informatif voulu par les habitants crée des tensions à tous les niveaux communaux et amène les autorités communales à prendre certaines mesures.

²⁷² NAGY, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 02.06.2014, p. 12.

²⁷³ COURTOIS, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 02.06.2014, p. 13.

²⁷⁴ *Ibidem*.

Elles se sont chargées à effectuer une demande auprès du directeur général de l'administration de l'urbanisme afin d'organiser une réunion à propos de l'enquête. Le directeur général y a répondu positivement.²⁷⁵

Le Bourgmestre fait part de son mécontentement à la Régie des bâtiments et à son ministre de tutelle en leur demandant une enquête bilingue ainsi qu'une prolongation de délai pour l'enquête publique.²⁷⁶ Cet événement donne ainsi lieu à la suspension de l'enquête publique jusqu'à ce que les documents soient disponibles dans les deux langues, puis de la prolongation de l'enquête.²⁷⁷

L'enquête publique est censée être un outil permettant l'échange, suite à des problèmes de transparence - motivés par un besoin de confidentialité de la part de la Régie²⁷⁸ - et d'accès aux documents, cet '*outil consensuel*' prend plutôt la forme d'une imposition masquée.

Cet événement montre la différence de positionnement entre le niveau communal et fédéral. A titre d'exemple, par rapport au manque de transparence, le bourgmestre plaide pour une transparence en matière d'accès aux documents. Mais il ajoute « qu'ils classifient leurs documents s'ils le souhaitent, mais il ne nous appartient pas de le faire ».²⁷⁹

Le 9 juillet 2014, la **commission de concertation** émet un avis favorable sur le projet de **cahier de charges** de l'étude d'incidences de la prison de Haren, assorti de trois conditions :

1. Associer aux travaux du comité d'accompagnement de l'étude d'incidences un représentant de la zone de police, un représentant mandaté par les comités de quartier de Haren et un représentant de la magistrature.
2. Etudier une alternative qui limite la prison aux établissements d'exécution des peines, sans maison d'arrêt ni fonctions liées.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁷⁶ M. le Bourgmestre, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 02.06.2014, p. 14.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 15.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 14.

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 15.

3. Pour le volet « mobilité de l'étude, étendre la zone géographique aux grands axes de circulation sur lesquels le projet a un impact important, en ce compris les itinéraires depuis ou vers le Palais de justice.

Le **cahier des charges est modifié** à la suite de remarques exprimées par les riverains et les magistrats ; l'accent est mis sur la fonction sociétale et récréative du site. Un projet limité à une maison d'arrêt est également étudié.²⁸⁰

La commission de concertation permet donc aux autorités régionales et communales d'imposer certains éléments aux décideurs supérieurs. Il s'agit notamment d'imposer des représentants des intérêts communaux et de permettre à la commune de s'immiscer dans une compétence normalement fédérale, à savoir la réflexion par rapport à l'exécution des peines.

Maintenant que l'avis de la commission est exprimé et que le cahier des charges est défini, **l'étude d'incidence** peut prendre cours – celle-ci doit être clôturée pour fin février 2015. Des représentants du comité de quartier harenois, la police ainsi qu'un juge font partie du comité directeur de l'étude d'incidence.²⁸¹ La présence d'un harenois et d'un magistrat est demandée par la ville afin de défendre les intérêts des habitants et des magistrats. C'est au SPF Justice de relayer les conclusions de l'étude.²⁸²

L'étude d'incidence est jalonnée de plusieurs étapes où apparaissent des formes d'oppositions et de tensions.

5.12. L'apparition d'un "outil-opposition" : la demande de classement du sentier du Keelbeek

La première forme d'opposition est l'introduction d'une demande de classement du chemin du Keelbeek afin de le protéger et d'en empêcher sa destruction. Afin de construire la prison il est prévu de dévier et réaménager ce sentier.²⁸³ La demande de classement est introduite en juin 2014 par l'asbl Commission de l'environnement de

²⁸⁰ R. VERVOORT, COM N° 106, commission du développement territorial, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2014-2015, 03.06.15, p. 38.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² C. DE BRECHENE, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 30.03.2015, p. 22.

²⁸³ A. PINXTEREN, COM N° 12, *op. cit.*, p.58.

Bruxelles et environs ; elle porte sur le chemin du Keelbeek mais également sur une grande partie de la friche du Keelbeek. Le gouvernement prend acte de cette demande le 20 juillet 2014.²⁸⁴

La Commission royale des monuments et des sites émet un avis défavorable de classement jugeant la motivation peu étayée sur le plan scientifique. Les qualités patrimoniales du site proposées au classement, tant au niveau naturel que culturel, ne justifient pas une protection légale comme site classé. La faune et la flore y sont certes variées mais pas exceptionnelles, de plus sa fonction récréative et sociale ne justifie pas une protection légale au niveau patrimonial.²⁸⁵ La direction des monuments et sites confirme cet avis.

L'avis de ces acteurs temporaires démontre que la *demande est un 'outil-opposition'* ; les éléments qui la justifient étant très maigres, c'est plus l'impact de l'outil qui est recherché.

La ville qui doit émettre un avis sur la demande au plus tard le 28 août 2014 soutient les habitants de Haren dans le dossier de classement du sentier de Keelbeek.²⁸⁶ Cependant, elle revendique ne pas disposer de suffisamment de temps pour donner un avis formel et elle préfère ne pas répondre. Cette absence d'avis équivaut à un avis favorable.

Suite à ces avis, le gouvernement régional décide le 2 octobre 2015 de ne pas entamer la procédure de classement de cette friche. L'instruction de la demande de permis d'urbanisme peut alors reprendre ; la prise d'acte de la demande de classement avait entraîné la suspension de l'étude d'incidence.²⁸⁷

Le ministre régional explique très bien la fonction de cette demande puisqu'il précise que la procédure de classement est devenue une démarche courante, un nouveau mode d'opposition à la réalisation de projets urbanistiques.²⁸⁸

L'outil d'opposition ne marche pas cette fois-ci, notamment lié au fait que la région n'est pas rentrée dans le jeu de la commune.

²⁸⁴ R. VERVOORT, COM N° 12, *op. cit.*, p.59

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ C. DE BRACHENE, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 22.09.214, p. 34.

²⁸⁷ R. VERVOORT, COM N° 12, *op. cit.*, pp. 59-60.

²⁸⁸ R. VERVOORT, COM N° 106, *op. cit.*, p. 39.

5.12.1. La déclaration gouvernementale régionale

Il est possible que la position de la région lors de la demande de classement soit liée à ses propres intérêts.

Le 20 juillet 2007, les autorités régionales mettent leurs intentions de construire mille logements à la place des prisons de Saint-Gilles Forest dans leur déclaration gouvernementale. La mise en œuvre concrète de ces stratégies dépend du calendrier de libération des prisons de Saint-Gilles et Forest, initialement prévue vers 2017.²⁸⁹ Néanmoins cet acte est un élément fort démontrant la prise de position régionale et ses intérêts dans le dossier de la prison de Haren.

Afin de poursuivre ces intérêts une étude de définition est lancée à l'initiative du ministre régional. Le 12 novembre 2014, celui-ci prend connaissance des conclusions de cette l'étude.²⁹⁰

5.12.2. Des pressions de la part la Cour Européenne des Droits de l'Homme

Les conditions de détentions belges continuent à faire pression sur le projet de Haren : elles font également intervenir des organismes extérieurs supérieurs. La Belgique est condamnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme le 25 novembre 2014 suite à un procès intenté par un ancien détenu roumain.²⁹¹ Elle condamne l'Etat belge à prendre des mesures générales pour améliorer les conditions de détention et mettre en place des recours y afférents suite à la violation de l'article 3 de la CEDH.²⁹²

5.13. Des demandes de compensation

Comme évoqué précédemment, la Ville de Bruxelles exige des compensations en vue de la construction de la prison sur son territoire. En 2012, le Collège approuve des recommandations élaborées par le département d'Urbanisme visant l'intégration optimale du projet de prison et posant le principe d'une logique de compensation. Dans sa décision le Collège exprime la volonté d'avancer sur un protocole d'accord relatif aux prises en charge financières des diverses parties au projet en matière d'infrastructure, d'équipement, de sécurité et de coûts sociaux. De son côté, l'adjudicataire du marché de conception, d'exécution et d'exploitation de la prison ne

²⁸⁹ Déclaration gouvernementale régionale 2014-2019, 20.07.2014, p. 136.

²⁹⁰ R. VERVOORT, COM N°12, *op. cit.*, p. 39.

²⁹¹ COM 033, commission de la justice, *compte rendu analytique*, chambre des représentants de la Belgique, législature 54, 03.12.2014, pp. 10-12.

²⁹² Arrêt Vasilescu c. Belgique - 64682/12, Cour Européenne des Droits de l'Homme, 25.11.2014.

prévoit pas de volet compensation dans son offre de cahier des charges, hormis le déplacement et le réaménagement du chemin du Keelbeek.²⁹³ Cette décision est susceptible de provoquer des réticences du côté communal, nous aurons l'occasion²⁹⁴ d'observer son impact.

D'autres interlocuteurs éventuels dans le volet compensation sont la commune de Machelen - pour le réaménagement de la rue du Witloof ou du carrefour de la chaussée de Haecht, par exemple - et la SNCB - pour la desserte de Schaerbeek Formation, les talus et sentiers de Haren.²⁹⁵ Les accords qui sont trouvés avec ces acteurs influencent aussi la suite du processus.

La ville et son CPAS revendiquent également le transfèrement des détenus, la charge sociale afférente au projet et divers coûts.²⁹⁶

Parmi les compensations, la création d'un nouvel espace vert est prioritaire selon l'échevin de la ville. La construction de ce complexe de grande ampleur entraîne la perte d'un large espace vert (+/-11 ha). Celui-ci fait depuis longtemps partie intégrante de la vie des Harenois. Il joue un rôle écologique, mais également social puisqu'il permet de relier directement le centre de Haren au centre de Diegem grâce au chemin du Keelbeek. Il constitue aussi une zone d'aération dans le quartier de Haren caractérisé par de nombreuses ruptures urbaines – par exemple Schaerbeek Formation, le chemin de fer, la STIB, l'OTAN. En plus de ces nombreux projets, une urbanisation croissante fait disparaître de plus en plus les espaces verts du paysage de Haren.²⁹⁷ Ces décisions préalables et réalités extérieures sont donc également décisives quant au futur de Haren, car les demandes et besoins communaux sont influencés par ces éléments.

5.14. Des tensions liées au chantier du Keelbeek

Mi-février 2015, alors que le permis mixte d'urbanisme et d'environnement n'a pas encore été délivré, des travaux préparatoires ont débuté sur le chantier. Une clôture est alors placée qui empêche les habitants de traverser le Keelbeek afin de faire leurs

²⁹³ C. DE BRACHENE, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 15.12.2014, pp. 20-22.

²⁹⁴ Notamment lors de nos réflexions à la page 83.

²⁹⁵ C. DE BRACHENE, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 15.12.2014, pp. 20-22.

²⁹⁶ M. le Bourgmestre, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 15.12.2014, p. 22.

²⁹⁷ *Ibidem*.

achats ou de se rendre à l'arrêt de bus.²⁹⁸ En tant que propriétaire du terrain, la Régie des bâtiments a tout le droit de le clôturer sans permis.²⁹⁹ Le ministre régional assure qu'ils chercheront une solution par rapport à cette situation.³⁰⁰

Ces travaux démontrent de la volonté d'avancer dans le projet et l'*anticipation* de la Régie quant aux demandes de permis d'urbanisme et d'environnement. Ces actions peuvent être vues comme des tentatives *d'accélérer le processus de mise en œuvre* de la prison de Haren.

Le site aurait aussi été victime d'abattage de nombreux arbres.³⁰¹ Ces revendications font l'objet d'une intervention en séance plénière. R. Vervoort en fait une enquête auprès de ses services et annonce qu'en cas d'infraction dans le chef de la Régie des bâtiments, un procès-verbal sera dressé.³⁰²

5.15. Les oppositions se multiplient

Au niveau communal les voix s'élèvent de plus en plus contre le projet. F. Maingain affirme que la ville et la région sont confrontées à une situation créée par le gouvernement fédéral.³⁰³ D. Weytsman rappelle que la future prison doit être à taille humaine et que des compensations doivent être prévues. La Ville de Bruxelles doit saisir l'opportunité de l'élaboration d'un *masterplan 3* afin de rappeler de manière formelle son opposition au projet tel qu'il est présenté.³⁰⁴ Selon ce conseiller, la majorité fédérale en place, contrairement à d'autres, reconnaît qu'elle doit revoir sa stratégie en termes de traitement des détenus et donc des établissements. Il se demande donc s'il est encore pertinent de lancer une procédure d'urbanisme ou de concertation quand le projet global est susceptible d'être remis sur la table.³⁰⁵ D. Weytsman évoque ici la *possibilité d'un changement de politique lié à un changement dans le réseau fermé décisionnel, ce qui peut pousser à un changement de stratégie en référence au changement de lieu de Howlett*.

²⁹⁸ A. MAES, N°21, séance plénière, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2014-2015, 27.02.2015 (après-midi), p. 8.

²⁹⁹ R. VERVOORT, N°21, séance plénière, *op. cit.*, p.9.

³⁰⁰ *Ibidem*.

³⁰¹ A. MAES, N°21, séance plénière, *op. cit.*, p.8.

³⁰² R. VERVOORT, N°21, séance plénière, *op. cit.*, p.9.

³⁰³ MAINGAIN, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 30.03.2015, p. 21.

³⁰⁴ WEYTSMAN, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 30.03.2015, pp. 21-22.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 23.

La position de la ville se confirme également. Elle a informé les autorités fédérales de ses réticences. Le fait qu'aucune compensation n'est proposée par les autorités fédérales - ni à la ville ni à la région - ³⁰⁶ et le questionnement sur les intérêts que peut représenter la valeur immobilière de la prison de Saint-Gilles et de Forest³⁰⁷ poussent les autorités communales vers l'opposition. Face au conseil communal, la position du Bourgmestre est claire : les autorités communales mettront des bâtons dans les roues pour que le projet n'aboutisse pas. Elles ne veulent pas que le projet empêche les habitants de vivre : elles souhaitent préserver la mobilité dans le quartier et protéger les zones vertes.

M. Nagy met en exergue le *style-ambigüe de la ville* ; bien les autorités communales semblent affirmatives face au conseil, M. Nagy se plaint toujours d'un manque de positionnement formel.³⁰⁸ F. Maingain confirme la position de cette conseillère, il faut non seulement agir à l'échelon communal mais également au sein de la majorité fédérale.³⁰⁹

Précisions que l'attitude des autorités communales peut provenir d'un souhait de respect de la procédure. En effet, la commission de concertation et l'enquête publique sont imminentes, comme le dit l'échevin. Ce qui le pousse à répondre succinctement aux questions posées.³¹⁰

5.16. Des tensions suite à l'enquête publique de l'étude d'incidence et une réunion d'information

L'enquête publique, concernant l'étude d'incidence et qui a débuté le 3 mai 2014, suscite aussi des problèmes. L'enquête ainsi que la réunion publique sont lancées pendant la période des vacances de Pâques. La réunion d'information - organisée sur deux demi-journées le 14 et 15 avril - se tient par ailleurs presque intégralement en néerlandais.³¹¹ De plus, aucune entité officielle n'est présente à la réunion. L'échevin voit cependant cette réunion comme une bonne occasion d'évaluer l'adhésion des habitants aux différentes compensations envisagées par la ville, que ce soit la

³⁰⁶ C. DE BRACHENE, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 30.03.2015, p. 22.

³⁰⁷ M. le président, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 30.03.2015, p. 23.

³⁰⁸ NAGY, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 30.03.2015, p. 23.

³⁰⁹ MAINGAIN, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 30.03.2015, p. 23.

³¹⁰ C. DE BRACHENE, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 30.03.2015, p. 23.

³¹¹ MAINGAIN, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 20.04.2015, p. 48.

valorisation des chemins vicinaux, la réalisation d'espaces verts ou celle de nouveaux équipements -scolaires, sportifs et de loisirs, séniorité, etc.³¹²

En définitive, les buts participatifs et informatifs de ces deux événements ne sont pas remplis. M. Nagy fait part du fait que ces problèmes aggravent le sentiment des habitants de ne pas être entendus.

Suite à ces événements, le délai d'enquête est prolongé, repoussant ainsi la date de la commission de concertation. Ce délai est accordé afin que la population dispose du temps suffisant à la consultation des documents nécessaires ; le report du délai est apprécié par M. Nagy.³¹³

5.16.1. L'avenir des anciennes prisons se précise au niveau régional

Le 2 avril 2015 le gouvernement régional approuve l'étude de définition réalisée à l'initiative du ministre-président concernant la réaffectation des sites bruxellois. Il décide également de poursuivre les procédures de classement de ces sites.³¹⁴

Plusieurs pistes sont proposées afin de reconverter les différentes prisons en logement et équipement public. Les options privilégiées permettent la création d'environ 800 logements et d'une école.³¹⁵

Malgré la concrétisation de ces projets, l'affirmation que tout projet pénitentiaire sur les anciens sites est exclu est remise en doute. Lors de l'interrogation à ce sujet de E. Huytebroeck, le ministre régional répond qu'il ne faut pas exclure l'option d'un maintien d'une activité pénitentiaire sur le site, mais que l'anticipation d'un éventuel changement aurait déclenché une polémique.³¹⁶

5.17. La sous-capacité de Haren

La sous-capacité de Haren est souvent mise en avant lors des interventions des différents membres parlementaires. Le ministre confirme que la prison de Haren ne présente pas une capacité suffisante pour accueillir tous les détenus des prisons de Saint-Gilles, Forest et Berkendael. Il précise que ce n'est d'ailleurs pas le but. L'idée

³¹² C. DE BRACHENE, conseil communal de la ville de Bruxelles, compte rendu, 15.12.2014, p. 22.

³¹³ NAGY, conseil communal de la ville de Bruxelles, compte rendu, 20.04.2015, p. 50.

³¹⁴ VERVOORT, COM N°91, commission du développement territorial, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2014-2015, 06.05.2015, p. 51.

³¹⁵ VERVOORT, COM N°91, op. cit., pp. 52-53.

³¹⁶ COM N°91, op. cit., pp.55-56.

est de répartir les détenus supplémentaires dans d'autres établissements pénitentiaires.³¹⁷

5.18. Oppositions communales

En avril 2015, le bourgmestre de la ville de Haren partage le fait que le Collège nourrit beaucoup d'inquiétudes autour du projet de prison. Il expose à la Régie des bâtiments et au ministre de l'Intérieur les difficultés majeures liées au projet. Le premier échevin relaie la position de la ville sur le dossier à l'occasion d'une réunion avec le ministre de la Justice en juin 2015.³¹⁸ Cette action semble faire *sortir la ville de son style-ambigüe*, même si nous n'avons pas d'informations exactes du contenu de la position relayée.

Le bourgmestre précise que la ville est tributaire de décisions prises à un autre niveau de pouvoir, mais qu'elles ne lui plaisent pas. La ville pointe des problèmes de construction, d'environnement, de transfèrement des détenus, de la présence in situ d'une chambre du conseil, et de charges sociales éventuelles sur le CPAS. Ces éléments sont communiqués au pouvoir fédéral.³¹⁹

F. Maingain parle de son intention de faire connaître la position de la ville à tous les échelons de pouvoir,³²⁰ ce qui montre une nouvelle fois la force des membres de partis politiques afin de relayer une certaine position à des niveaux supérieurs.

Malgré ces réticences, le collège adopte le plan général d'alignement provisoire sur la base de plans produits par le promoteur le 7 mai 2015. Le 18 mai, le conseil communal adopte ce même plan. Dans le prolongement, le Collège échevinal adopte la mise à l'enquête du plan provisoire de redressement et de déviation.³²¹

5.19. Des mobilisations autour de la commission de concertation

La commission de concertation relative à la demande de permis d'urbanisme et d'environnement de la mégaprison de Bruxelles - a lieu le 20 mai 2015. Cette séance, exceptionnelle selon L. Moulin, dure 5 heures et est placée sous haute surveillance policière. Elle donne également lieu à un tsunami d'arguments contre le projet de mégaprison jugé toxique par la totalité des citoyens et associations présents. Des

³¹⁷ VERVOORT, COM N°91, *op. cit.*, p. 54.

³¹⁸ M. le Bourgmestre, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 20.04.2015, p. 51

³¹⁹ *Ibidem*.

³²⁰ MAINGAIN, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 20.04.2015, p. 51

³²¹ C. DE BRACHENE, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 22.06.2015, pp. 9-10.

avocats, magistrats, urbanistes, architectes, riverains, environnementalistes et citoyens ont tous dénoncé de manière précise les très nombreux problèmes que pose le projet, jugé incapable de répondre aux difficultés qu'il est supposé régler.³²²

Suite à cette séance, l'avis de la commission de concertation est reporté au 3 juin 2015.

5.20. Des oppositions régionales

Les oppositions et tensions se propagent également aux niveaux décisionnels supérieurs.

Le 3 juin 2015, B. de Lille dépose une interpellation au niveau régional qui est suivie d'une série d'interventions. Ces interventions mettent en avant plusieurs éléments.

Premièrement, l'effet que peuvent avoir des revendications massives de la part d'intervenants extérieurs et de niveaux inférieurs de pouvoir. Ces revendications sont soulevées à plusieurs reprises.³²³

Deuxièmement, l'apparition de *revendications sur le fond du projet et un retour sur les décisions de base* concernant la volonté de déplacer les prisons bruxelloises et la démolition des sites actuels. La solution de la prison de Haren est remise en question. F. Maingain se demande si Haren est la réponse à la problématique carcérale.³²⁴ M. Verbauwheide critique la politique pénitentiaire derrière le projet.³²⁵ A. Pinxteren estime qu'il y a un besoin d'inscrire la question de la maxi-prison de Haren dans une réflexion plus large sur la politique carcérale belge. Le délai prévu par la solution à "court terme" de Haren permet de réfléchir à une rénovation en profondeur des infrastructures carcérales qui existent dans la ville et qui nécessitent une rénovation afin de proposer aux détenus des services dignes du 21^e siècle. Il prône les principes de petite échelle, de peines alternatives et de la proximité – dont la maxi-prison de Haren en est le parfait contre-exemple.³²⁶ D'après ces revendications, le problème n'est donc plus les conditions de détentions carcérales ou le besoin de rénovation de certaines infrastructures ; le problème devient la politique carcérale menée par le gouvernement fédéral.

³²² L. MOULIN, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 22.06.2015, p. 7.

³²³ Elles sont soulevées par B. DE LILLE, M. VERBAUWHEDE, F. MAINGAIN. (COM N°106, commission du développement territorial, compte rendu intégral, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2014-2015, 03.06.2015, p.23, pp. 25-27, pp.27-29.)

³²⁴ F. MAINGAIN, N° 106, *op. cit.*, pp.27-29.

³²⁵ M. VERBAUWHEDE, N° 106, *op. cit.*, pp.25-27.

Troisièmement, la non-écoute de la part des autorités fédérales qui ont, selon B. De Lille, tellement hâte de voir le sujet se concrétiser qu'elles restent sourdes à toutes les critiques fondamentales.³²⁷

En quatrième lieu, *l'impact de décisions intérieures* sur le projet. Pour F. Maingain, Haren a tendance à être "la poubelle" de Bruxelles.³²⁸

En cinquième lieu, la critique du *style-ambigüe de la ville*, également présente au niveau régional. F. Maingain espère que l'avis de la commission de concertation de la Ville de Bruxelles sera cohérent dans ses prises de position à l'encontre du projet ; il regrette qu'elle ne se soit pas positionnée devant des assemblés où son pouvoir de division était sans doute plus grand.³²⁹

En sixième lieu, le *jeu des outils* est mis en avant. L'orchidée ophrys abeille fait l'objet d'une demande de déclassement délivrée par Bruxelles Environnement, sous condition de création de talus.³³⁰ Une demande de classement avait été faite dans le cadre du sentier du Keelbeek visant à empêcher la construction de la prison ; ici c'est le déclassement d'une fleur qui est utilisé comme outil afin de faire disparaître des possibles obstacles au projet de construction.

En septième lieu, le reproche fait à l'Etat fédéral d'effectuer des '*non-décisions*' : aucun autre scénario alternatif d'implantation n'a été étudié dans le cas de Haren. Pourtant, le Code bruxellois d'aménagement du territoire et l'ordonnance relative aux permis d'environnements prévoient « l'examen comparatif des solutions de remplacement raisonnables envisageable, y compris, le cas échéant, l'abandon du projet, ainsi que l'évaluation de leur incidence ».³³¹

Et pour finir, le dossier met en avant une réalité bruxelloise. Il y a un manque de coordination et de structure dans ce dossier ; selon A. Verstraete, ce problème est récurrent à Bruxelles comme dans les cas du Palais de Justice et de la Garde de l'Ouest. Pour ce parlementaire, le rôle de la région est celui de coordination. Elle est responsable de l'élaboration de ces mégaprojets et ne doit pas laisser les mains libres

³²⁶ A. VERSTRAETE, N° 106, *op. cit.*, pp. 34-35.

³²⁷ B. DE LILLE, N° 106, *op. cit.*, p. 24.

³²⁸ MAINGAIN, N° 106, *op. cit.*, pp. 27-29.

³²⁹ *Ibidem.*

³³⁰ A. PINXTEREN, N° 106, *op. cit.*, pp. 29-32.

³³¹ *Ibidem.*

aux autres instances quant aux décisions à prendre à Bruxelles.³³² B. de Lille pense également que ce n'est pas la première fois qu'un grand projet régional est géré par l'extérieur et la région lui paraît passive. Le gouvernement doit tirer des enseignements de cette situation. Il relève que les procédures interviennent trop tard ou sont dépassées et parfois la région ne peut plus assumer des engagements financiers déjà conclus. Selon le parlementaire régional, ceci est une preuve de la passivité du gouvernement régional à l'égard de ce qui se passe sur son territoire. B. de Lille estime que le ministre-président doit assurer son rôle de coordination et remplacer les procédures obsolètes. Il estime que la participation ne consiste pas uniquement à formuler un avis, mais également à pouvoir contester le site choisi pour le projet. Pour cela, la région doit endosser son rôle de coordinateur et encourager le processus de participation. Il ne s'agit alors pas uniquement d'informer les gens ou les inciter à s'exprimer, mais également de les faire prendre part au processus décisionnel. Il est d'avis qu'à ce moment-là, les projets paraîtront moins problématiques à l'avenir. Pour le fédéral, il est facile de construire une prison à Haren, mais il faut au préalable concerter les parties concernées au sujet du site le plus approprié³³³

Entre ces revendications, une voix s'élève néanmoins en faveur du projet : M. Azzouri partage son soutien, et celui de son parti, à la position de la région dans le débat et à ses négociations. Il met en avant les mêmes intérêts que ceux prônés par le ministre R. Vervoort. Selon le parlementaire, ce dossier traîne depuis de nombreuses années et il faut défendre une position claire afin d'éviter de perdre davantage de temps. Il est d'avis que cette nouvelle prison permet de garantir des conditions de détention dignes et offre plus de sécurité pour les employés de la prison qui sont actuellement victimes de nombreux faits d'agressions et de violences entre détenus et entre détenus et gardiens, la réaffectation des sites actuels permet de mettre des logements à disposition ; sans oublier l'apport en mobilité dont peut bénéficier la région de Haren.³³⁴

En réponse aux interrogations des parlementaires, R. Vervoort explique que la discussion qui est en cours est le fruit d'un processus entamé en 2008, et que

³³² A. VERSTRAETE, N° 106, *op. cit.*, pp. 34-35.

³³³ B. DE LILLE, N° 106, *op. cit.*, pp.40-42.

l'ensemble des gouvernements y sont parties prenantes de même que la Flandre pour ce qui est de l'aspect lié à la mobilité. Du point de vue ministériel, les efforts de concertation sont faits. Toutes les parties ont été associées dès le départ à la réflexion ; pourtant, relève-t-il, c'est aujourd'hui que les uns et les autres émettent leurs doutes. Il estime que le *sentiment public* par rapport au projet a changé. Il met en exergue une contradiction dans les revendications par rapport à la prison : il est d'abord question d'une prison cinq étoiles et aujourd'hui c'est tout le contraire. Il estime que l'appréhension du dossier a changé médiatiquement et politiquement au fil du temps. Pour R. Vervoort, le rôle de la région n'est pas de s'immiscer dans la politique pénitentiaire, mais de donner son avis sur le développement territorial. Il affirme que des procédures existent et qu'il entend qu'elles soient intégralement respectées. Il refuse que la région exerce des compétences dévolues à d'autres niveaux de pouvoir.³³⁵

Suite au report de l'avis de la commission de concertation, la ville émet un avis favorable mais non contraignant en date du 3 juin 2015.³³⁶ Elle émet des réserves quant à la mobilité, exigeant l'amélioration de la connexion du site aux transports en commun et aux véhicules particuliers. Elle réclame également un accord entre la région et le gouvernement fédéral prévoyant une compensation immobilière ou foncière.³³⁷

5.20.1. Des possibilités d'opposition de la part de diplomates

Le ministre régional voit dans le futur site de l'OTAN qui est prévue à proximité de celui de la prison, une possibilité de menace *d'opposition top-down*. Pour des raisons de sécurité, il est possible qu'une opposition ferme émane du niveau diplomatique, ce qui dépasse largement la capacité décisionnelle de la région bruxelloise ou de la ville.³³⁸

³³⁴ M. AZZOUZI, N° 106, *op. cit.*, pp.33-34.

³³⁵ R. VERVOORT, N° 106, *op. cit.*, pp. 36-37.

³³⁶ L. MOULIN, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 22.06.2015, pp.7-8.

³³⁷ L'avenir.net, *Méga-prison à Haren : la Ville de Bruxelles émet un avis réservé*, 09.06.2015, en ligne http://www.lavenir.net/cnt/dmf20150609_00661553, consulté le 02.01.2016 à 14h46)

³³⁸ *Ibid.*, pp. 37-38.

5.20.2. Des revendications sur les formes de concertation et de prises de décisions – la chaîne infernale de M. Bruno de Lille

B. De Lille critique l'évolution du projet de Haren,

Il semble mettre en avant une décision au début assez importante, qui ensuite évolue d'une manière assez rapide, sans réelle concertation avec les niveaux décisionnels inférieurs. Par cet avis, le parlementaire régional semble placer le projet de Haren entre une *évolution quantique et convergente*.

Selon l'intervenant, il y a certes eu des procédures de concertation mais celles-ci portent sur des sites choisis par le gouvernement fédéral. Selon lui, tout le monde se rallie à cette logique sans envisager d'alternatives. Bien qu'à l'époque, les habitants se soient montrés constructifs en donnant leur accord sur un petit projet, celui-ci s'est vite transformé en mastodonte. Il remet en question le processus participatif et démocratique : son sentiment est que les projets sont, de plus en plus, décidés en amont de la concertation, de sorte que, par la suite, il n'est plus possible de revenir en arrière, puis que les décisions ont déjà été prises.³³⁹

B. De Lille précise que quand une décision est prise au début, toutes les implications du projet ne sont pas comprises, faute d'outils ou de moments fixés afin d'impliquer les personnes au projet. Dans le cas présent sept années se sont écoulées depuis que le projet est annoncé par le conseil des ministres, beaucoup de changements se sont produits depuis, y compris la sixième réforme de l'Etat^{340,341} *Cette réforme³⁴² peut expliquer un chamboulement dans l'organisation des réseaux fermés décisionnels, ce qui peut influencer la manière dont évolue le projet et le poids de certaines oppositions.*

Le parlementaire argumente que les juges et avocats réagissent seulement à ce moment du processus car ils ont l'impression de ne pas avoir été impliqués dans le projet

³³⁹ B. De Lille, COM N°106, *op. cit.*, p. 40.

³⁴⁰ Où il a été adopté que tous les projets urbains d'intérêt supralocal relèvent de la Région. (B. DE LILLE, N° 106, *op. cit.*, pp. 40-41)

³⁴¹ B. De Lille, COM N°106, *op. cit.*, p. 40.

³⁴² Le premier et deuxième volet sont clôturés en 2012, respectivement 2014. Ils réorganisent plusieurs systèmes afin de rendre « l'Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes » (Portail http://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/sixieme_reforme_etat/, consulté le 03.01.2016 à 15h30).

auparavant.³⁴³ Il revendique par là le sentiment de fausse concertation que certains ont déjà évoquée. Selon lui, la décision vient avant la concertation ce qui rend toute négociation postérieure très superficielle. Cette constatation est observée lors du processus de formulation du projet. En effet, les décisions de fond sont faites uniquement au niveau fédéral et le choix du terrain est fait en concertation avec la région. Quand la ville donne son accord pour cette implantation, il ne reste plus qu'à prendre des décisions sur la forme du projet. Même lors de la formulation du projet, la commune n'est pas toujours entendue, notamment lors de sa demande de compensation.

Le débat entre l'existence de décisions rationnelles et incrémentales est aussi mis en avant par B. de Lille. Il explique qu'il existe deux types de procédures : l'une consiste à prendre des décisions rapides qui sont largement contestées par la suite - ce qui ralentit le processus - ; l'autre consiste à créer une large base destinée à prendre en compte les besoins et les souhaits des habitants quand au site le plus approprié ; ensuite la décision peut être tranchée et le gouvernement a alors l'assurance que le dossier progresse. Selon le parlementaire, les responsables politiques, dont lui-même, ont tendance à prendre des décisions rapides, qui risquent de s'enliser par la suite. Il soutient qu'une procédure différente doit être prise à Bruxelles, que la politique des prisons pose problème et doit faire l'objet d'un débat avec la population.³⁴⁴ Ce parlementaire prône donc une *prise de décision rationnelle* afin de faciliter le consensus. Dans notre cas, le temps et les ressources territoriales sont limités ce qui fait obstacle à une prise de décision rationnelle, et peut expliquer une *prise de décisions incrémentale et une évolution 'quantico-convergente'*.

5.21. Interpellation de M. Laurent Moulin

Le 22 juin 2015, M. Laurent Moulin émet la possibilité que la ville dispose de la faculté de refuser le déplacement du chemin. Par son interpellation il demande de ne pas céder à la pression d'intérêts exclusivement financiers et destructeurs et de voter contre le déplacement du chemin³⁴⁵

Les autorités communales restent prudentes quant à cette faculté en la relativisant : un refus de déplacer le chemin ne doit pas être associé à un refus du permis de bâtir de la

³⁴³ B. DE LILLE, N° 106, *op. cit.*, pp. 39-40.

³⁴⁴ *Ibid.*, pp. 41-42.

prison³⁴⁶, et en la remettant en question : le Keelbeek n'étant pas reconnu comme espace vert dans le Plan régional d'affectation du sol rien n'empêche techniquement de déplacer le sentier du Keelbeek.³⁴⁷ Néanmoins, le Bourgmestre affirme que le collège prendra position, comme il l'a fait jusqu'ici, lors de la concertation de septembre.³⁴⁸

5.22. Des oppositions au niveau fédéral

Les revendications se propagent jusqu'au niveau fédéral. Ces revendications sont influencées par les nombreuses critiques faites autour de Haren.³⁴⁹ Elles permettent de soulever plusieurs points.

Nous apprenons que les prisons de Saint-Gilles et Forest continuent à faire pression sur le projet. S. De Wit se préoccupe des situations dans ces prisons.³⁵⁰

La capacité de Haren qui est déjà inférieure à celle de Saint-Gilles et Forest, est à nouveau évoquée.³⁵¹

La *problématique du 'faux consensus'* est discutée par G. Vanden Burre qui s'étonne du peu d'inflexion de la part des autorités fédérales sur le projet ou de prise en compte des revendications des riverains, de la Ville de Bruxelles, ou des régions.³⁵²

O. Maingain ne comprend pas le *chemin prédéfini* que prend le projet. Il soulève le fait que le ministre juge le projet irréversible malgré les interrogations, voire l'opposition, qu'il suscite jusqu'à la Cour des comptes.³⁵³

La problématique de la *considération subjective* de ce qu'est une prison moderne est une nouvelle fois démontrée par l'intervention d'O. Maingain. Cette problématique soulève la divergence entre les paradigmes de ceux qui soutiennent le projet et ceux qui s'opposent au projet. Le projet de méga-prison ne répond pas à la vision moderne de la politique pénitentiaire d'O. Maingain pour deux raisons. D'une part il ne résout pas le problème de la criminalité et d'autre part il présente un problème d'échelle ; en

³⁴⁵ L. MOULIN, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 22.06.2015, pp. 8-9.

³⁴⁶ C. DE BRACHENE, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 22.06.2015, p.10.

³⁴⁷ *Ibidem*.

³⁴⁸ M. le Bourgmestre, conseil communal de la ville de Bruxelles, *compte rendu*, 22.06.2015, p. 11.

³⁴⁹ G. VANDEN BURRE, COM 208, commission de la justice, *compte rendu intégral*, chambre des représentants de la justice, législature 54, 01.07.2015, p. 9.

³⁵⁰ S. DE WIT, COM 208, *op. cit.*, pp. 10-11.

³⁵¹ G. VANDEN BURRE, COM 208, *op. cit.*, pp. 9-10.

³⁵² G. VANDEN BURRE, COM 208, *op. cit.*, p. 9.

effet, la gestion optimale d'une institution pénitentiaire est fondée sur des capacités de 300 à 400 détenus maximum. La Cour des comptes précise ce constat dans un rapport en 2011.³⁵⁴ Cette contradiction soulevée par O. Maingain est également observée par rapport à la présentation du *masterplan* où S. de Clerck parle aussi d'une taille idéale de 300 à 400 détenus. La raison à cette contradiction peut se trouver dans les réponses du ministre M. Koen Geens.

Par cette *divergence de paradigmes*, le parlementaire remet en doute la solution prônée par les autorités fédérales lors des décisions de base ; il émet également une nouvelle problématique, à savoir résoudre la criminalité. Sa critique est donc basée, en partie, sur un problème que les autorités n'ont pas essayé de résoudre.

En dernier lieu, une *nouvelle problématique* est discutée par P. Goffin qui interroge le ministre sur les représentations des places réservées aux détentions préventives à Haren.³⁵⁵ En effet, certaines revendications partent de la problématique qu'il ne devrait pas avoir de présumés innocents en prison, et pas de celle qui consiste à trouver de la place pour eux en prison. Selon la problématique posée, le projet de construction de Haren est donc plus ou moins utile.

Du côté des autorités fédérales, la rénovation des prisons actuelles n'est pas possible ou ne peut jamais apporter de solution durable. M. Koen Geens³⁵⁶ insiste sur le fait qu'une prison est devenue davantage qu'un simple lieu d'enfermement et toutes ses autres fonctions exigent beaucoup d'espace. C'est à cela que le projet de Haren essaie d'apporter une réponse. Il nous paraît clair ici qu'elle est la *problématique* posée et qu'elle est la *solution apportée*. Les autorités fédérales tentent de résoudre une problématique basée sur leur conception de prison moderne et pour elles, la solution n'est pas la rénovation des établissements existants mais le projet de Haren.

De l'avis du ministre fédéral, il ne s'agit pas d'une méga-prison, mais plutôt d'une prison-village où est créé un environnement vivable de petites entités.³⁵⁷ Le terme de "prison-village" utilisé par le ministre s'oppose au terme de "méga-prison" et autres termes utilisés par les opposants au projet. Cette différence de vocabulaire explique les

³⁵³ O. MAINGAIN, COM 208, *op. cit.*, p. 10.

³⁵⁴ *Ibidem*.

³⁵⁵ P. GOFFIN, COM 208, *op. cit.*, p.11.

³⁵⁶ Ministre de la justice depuis octobre 2014.

³⁵⁷ K. GEENS, COM 208, *op. cit.*, p. 11.

disparités de positions quant à la taille de Haren. Pour le ministre, il n'y a pas un problème d'échelle à Haren car elle est l'équivalent de plusieurs petites prisons et pas d'un seul établissement de mille détenus. Ce sont les administrations qui sont partagées pour des raisons économiques, et non les fonctions des différentes prisons.

Selon le ministre, le niveau fédéral est toujours resté en concertation avec les acteurs concernés, y compris les riverains. Il a une considération différente du sentiment public et il n'estime pas qu'il y ait une résistance de l'ensemble du monde juridique ; de ce fait, il est en faveur de la poursuite du projet.³⁵⁸ Le ministre se rallie derrière les outils et lieux de consensus qu'il a mis à disposition. Nous avons vu qu'il ne suffit pas de mettre des outils et lieux de consensus à disposition ; il faut également prendre en compte les remarques, laisser place à l'action et être présent lors des échanges avec les plus bas niveaux décisionnels.

Là où certains voient des problématiques engendrant des oppositions massives, le ministre n'en voit pas. Par exemple, le ministre reste convaincu que la tenue d'audiences à proximité d'une prison est une bonne chose pour l'ensemble des intéressés, et en premier lieu pour les détenus.³⁵⁹ Ici encore, les paradigmes divergents derrière le projet sont source de conflit d'opinion quant au programme défendu.

5.23. L' "outil-opposition" de la ville : l'avis à propos de la demande de réaménagement du sentier vicinal du Keelbeek

Les opposants au projet et les autorités communales utilisent un outil à leur disposition et dans leur niveau de compétence pour faire basculer le projet.

Le 2 octobre 2015,³⁶⁰ le Collège émet un avis défavorable à propos du déplacement du sentier du Keelbeek. Le 19 octobre 2015, le conseil communal de la ville confirme cette décision.³⁶¹ L'avis négatif est motivé par la réduction du confort des Harenois lié à la perte de la liaison Haren-Diegem, le déplacement et la suppression de sentiers, l'absence de proposition de dédoublement du sentier par le nord-ouest, l'insuffisance

³⁵⁸ *Ibidem*.

³⁵⁹ *Ibidem*.

³⁶⁰ J. DE GROOTE, COM N°17, commission du développement territorial, *compte rendu intégral*, parlement de la Région de Bruxelles-Capital, session 2015-2016, 21.10.2015, p. 10.

³⁶¹ *Ibidem*.

des largeurs proposées pour la déviation sud-est, et l'absence de compensation pour les désagréments précités.³⁶²

La procédure de demande de déplacement du chemin vicinal est ainsi *transformée en outil d'opposition* au niveau communal. Cette constatation est d'autant plus vraie que les décisions précédant l'opposition du collège et conseil communal étaient positives³⁶³ ; c'est à la fin du processus que les différents acteurs utilisent cet outil à leur avantage – faisant de lui un ‘outil-opposition’.

Malgré cet avis, le promoteur peut répondre aux réticences communales sans forcément revoir la taille ni les fonctionnalités du projet. La région affirme que c'est pour cela qu'elle a remis un avis favorable, mais comportant des conditions semblables aux plaintes de la commune.³⁶⁴ Il existe une nouvelle fois une disparité entre la commune et la région, celle-ci est discutée plus bas.

Suite à ces avis, le processus d'enquête est remis en marche.³⁶⁵ Selon le ministre régional, les masques tomberont lorsque les nouvelles démarches seront finalisées et que la Régie des bâtiments introduira une nouvelle demande conforme aux demandes et plaintes des deux avis. Pour le ministre régional, il n'est pas possible d'être à la fois environnementaliste et de demander des compensations. Soit on soutient le projet, soit on ne le soutient pas, mais dans la négative il n'est pas possible de demander des compensations. La région estime être sans ambiguïté, mais elle aimerait voir plus clair dans le jeu de la ville.³⁶⁶

Le style-ambigüe de la ville est ainsi mis en avant et le ministre fait part d'un point intéressant. Cette position peut s'expliquer par le fait qu'elle s'oppose au projet car elle n'a pas obtenu les compensations désirées. Elle vacille donc entre un non affirmatif face aux riverains et conseillers, et un oui soumis face aux autorités supérieures, dans l'espoir que les négociations mènent à des compensations. Ce n'est

³⁶² Belga, Le processus de construction de la prison entravée, le Soir, mise en ligne le 19.10.2015, en ligne <http://www.lesoir.be/1021009/article/actualite/fil-info/fil-info-belgique/2015-10-19/processus-construction-prison-haren-entrave>, consulté le 03.01.2016 à 17h23).

³⁶³ Prises les 7 et 18 mai 2015. Voir 69.

³⁶⁴ F. MAINGAIN, COM N° 17, *op. cit.*, p. 12.

³⁶⁵ R. VERVOORT, COM N° 17, *op. cit.*, p. 18.

³⁶⁶ *Ibid.*, p.17.

que lorsque ces compensations sont clairement refusées par l'Etat fédéral à plusieurs reprises que les autorités communales partagent formellement leur opposition.

Il est incertain que l'outil d'opposition utilisé par la ville puisse arrêter le projet de Haren, mais il a en tout cas l'effet de le ralentir et d'obliger les autorités décisionnelles supérieures à revoir le projet.

Nous avons vu que des outils légèrement divergents peuvent être utilisés dans des objectifs différents³⁶⁷. Ici, un même outil est utilisé différemment afin de tendre vers un même objectif. En effet, la région et la ville ont des intérêts semblables, néanmoins la région à un autre intérêt qui motive sa prise de position favorable que la ville n'a pas ; nous allons comprendre ce point ci-dessous.

Deux jours après la décision communale, une interpellation est soumise à la commission de développement du territoire par Mme. Julie de Groote. Cette interpellation fait resurgir plusieurs remarques.³⁶⁸

J. De Groote s'inquiète des conséquences de la décision communale sur les prisons actuelles. Elle interroge également le ministre quant à la possibilité de recours de la région.³⁶⁹

Un débat sur les *compétences respectives et la perception du rôle* de chaque pouvoir a également lieu. Quand J. De Groote interroge le ministre sur la capacité prévue à Haren et les déplacements engendrés par l'emplacement de la prison, celui-ci répond que c'est le débat sur la politique judiciaire qui a lieu en ce moment, mais que ce n'est pas le problème de la région. Pour la parlementaire, la question de la mobilité est une problématique régionale et la compétence judiciaire fédérale demeure une responsabilité de la région. La région ne peut pas uniquement se contenter de récupérer les sites qui sont abandonnés, elle doit également se préoccuper de ce qui se passe au niveau fédéral.³⁷⁰

Pour F. Maingain cette décision doit constituer un levier permettant de rouvrir le débat démocratique sur la taille et les fonctionnalités de cette prison et ce débat doit

³⁶⁷ Nous pensons notamment aux procédures de classement et de déclasséement.

³⁶⁸ COM N° 17, *op. cit.*, pp. 9-20.

³⁶⁹ J. DE GROOTE, COM N° 17, *op. cit.*, p. 10.

³⁷⁰ J. DE GROOTE, COM N° 17, *op. cit.*, p. 11.

impérativement être porté au niveau fédéral.³⁷¹ Il est important pour le Front démocratique des francophones que la solution finale puisse être acceptée. A cet effet, F. Maingain propose de revenir à l'hypothèse de base de construire, sur une petite partie du terrain seulement, une maison d'arrêt pouvant accueillir 600 détenus. Cette option à l'avantage de régler le problème du sentier et constituer ainsi une porte de sortie dans le cadre du dossier ; néanmoins, elle a un impact sur l'accord de gouvernement régional qui prévoit déjà la réaffectation des sites de Saint-Gilles et Forest.³⁷²

A. Verstraete s'inquiète du manque de compensations faites à la commune. Il fait part du fait que le ministre de l'Intérieur chargé de la Régie des bâtiments J. Jambon a fait savoir à la presse qu'il serait disposé à tenir compte d'éléments techniques ayant trait au dossier de la prison, mais qu'il n'y aura pas de compensations. Il s'inquiète de ce que cette décision arrête le projet ce à quoi le ministre répond que c'est incertain.³⁷³

Cette interpellation permet également à A. Verstraete de mettre en exergue les difficultés de collaboration avec le niveau fédéral. Malgré le fait qu'il accorde beaucoup d'importance à cette collaboration, il considère qu'elle est généralement problématique. Il est d'avis que, la plupart du temps, Bruxelles doit attendre trop longtemps et doit se contenter de regarder les terrains et les bâtiments se dégrader avant que l'état fédéral entreprenne des démarches ; il cite, à titre d'exemple, les dossiers du Palais de justice, de la Gare de l'ouest, et de la Gare du Midi. Dans d'autres cas, et notamment celui de la prison, l'Etat fédéral va trop vite et sans aucune forme de concertation. Il déplore le fait que même si un débat est peut-être ouvert au niveau fédéral, les besoins et attentes des Bruxellois sont trop peu écoutés et amènent finalement à un niveau de pouvoir à faire obstacle à l'autre. Il aimerait améliorer les relations entre la Région et l'Etat fédéral.³⁷⁴

Pour le ministre-président, les revendications faites sur la prison ne sont plus les mêmes qu'au début du processus.³⁷⁵ Nous évoquons la possibilité que ce sentiment soit influencé par le fait qu'une mobilisation extérieure importante a réussi à faire

³⁷¹ F. MAINGAIN, COM N° 17, *op. cit.*, p. 12.

³⁷² *Ibid.*, p. 13.

³⁷³ A. VERSTRAETE, COM N° 17, *op. cit.*, pp. 13-14.

³⁷⁴ *Ibid.*, pp. 13-15.

³⁷⁵ R. VERVOORT, COM N° 17, *op. cit.*, p. 15.

percevoir le sentiment public par différents membres politiques comme un sentiment négatif. Cette perception, accumulée à la décision communale, s'est alors traduite en interpellations et questions, en nombre croissant, à tous les échelons de pouvoir.

La décision communale a un impact non seulement sur les outils revendicatifs mobilisés, mais également sur l'avenir du projet. Alors que certains parlementaires régionaux voient dans l'opposition communale une possibilité de rouvrir le débat et donc de *revenir sur les problématiques mises à l'agenda* par le niveau fédéral et les solutions apportées, le ministre régional met en garde contre les risques pour les intérêts régionaux. Pour R. Vervoot il n'est pas normal que suite à des négociations parfois difficiles, mais dans l'ensemble positives, la commune rebondisse sans prévenir avec une question à laquelle personne n'avait pensé dans le but de l'utiliser comme un élément neuf et de faire basculer le projet. Les autorités régionales refusent d'entrer dans le débat de la ville, qui prétend pouvoir faire échouer le projet ou renégocier l'ensemble des éléments. Ce scénario placerait la région dans une position délicate qui bloquerait et le projet de Haren et les projets pour la réaffectation des sites à abandonner.³⁷⁶ En effet, la réouverture d'un volet du dossier engendre la réouverture de tous les autres. Les conditions de délivrance du permis d'urbanisme prévoient la vente des terrains à la Région bruxelloise ; si ce volet est rouvert un troisième scénario, à savoir la répartition pénitentiaire entre la prison de Haren et les sites de Saint-Gilles et Forest peut alors apparaître et empêcher la construction de logements et d'une école sur ces sites. Le ministre pense qu'il est dans l'intérêt régional de respecter l'accord conclu.³⁷⁷ C'est la raison pour laquelle la région a un avis favorable assorti de conditions. Nous déduisons de ces affirmations un principe du moindre mal. Si le projet se fait sans la prise en compte des conditions, la ville est complètement perdante, ce qui explique son opposition. Néanmoins, la région a le gain des logements, ce qui explique son avis favorable.

En plus de ses intérêts personnels, le ministre régional estime que les prisons actuelles ne sont pas des modèles de gestion du point de vue des prisonniers, du personnel et de l'environnement. Il est d'avis qu'il faut garder et trouver un équilibre entre des intérêts

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 16.

³⁷⁷ *Ibidem.*

divergents afin d'instaurer des conditions dignes du XXI^e siècle dans le maintien des personnes en détention.³⁷⁸

La région doit encore statuer sur le permis d'urbanisme et d'environnement. Il compte à cet effet délivrer un permis traitant de l'exploitation du bien et non pas d'une politique menée par l'un ou l'autre niveau de pouvoir. Ce faisant, tous les enjeux, notamment de mobilité, figurent donc bien dans les avis que la région va être amenée à donner.³⁷⁹ Le ministre-président est formel dans le sens que la position de la région ne variera pas. Les autorités régionales sont respectueuses des accords pris, pour peu qu'ils le soient dans des conditions strictes, légitimes et compatibles avec le projet en termes de mobilité, d'environnement, etc. Tous ces éléments figureront dans l'avis qui sera émis par la région.³⁸⁰

Le ministre-président souligne également le fait que les relations avec le pouvoir fédéral ne sont jamais simples, et cela est encore plus vrai sous la législature présente. R. Vervoort fait référence au style du gouvernement fédéral actuel, dont la formation politique possède une vision de la région bruxelloise quelque peu différente, et dont la capacité de nuisance à l'égard de Bruxelles est certaine. Pour le ministre, il est possible que le dossier Haren donne du grain à moudre à ceux qui, dans leur obsession de nuire à Bruxelles, ne veulent plus rien faire et visent à bloquer les projets. Le ministre pense qu'il est judicieux d'appréhender les relations entre la région et le pouvoir fédéral d'une part, et entre la région et la commune de l'autre part, d'une manière plus générale, sans se lancer dans des négociations parallèles.³⁸¹

Pour finir, le ministre président met également en avant une *perturbation de systèmes* en évoquant que les rapports entre les communes et la région sont globalement en pleine transition. En effet, la réforme intrabruelloise qui veut que la région délivre désormais de plus en plus de permis crée une autre dynamique. Dans quelques dossiers, cela a permis d'enlever le poids à certains décideurs. En effet, d'après le ministre régional, il est souvent arrivé que tout un processus ait abouti et qu'à la

³⁷⁸ *Ibidem*.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 15.

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 17.

dernière minute, au moment de la commission de concertation, les esprits s'échauffent et les décideurs communaux se réfugient derrière le fait que ce n'est pas à la commune de délivrer le permis ; la faute est ensuite mise sur la région. La ministre veut faire en sorte que ces évènements ne se reproduisent plus.³⁸² Il annonce donc un *apprentissage qui va affecter des projets futurs*, ou le futur de celui qui nous concerne.

5.24. Le modèle du système d'Easton

Ces différents éléments nous permettent d'utiliser le modèle du système d'Easton tout en le modifiant.

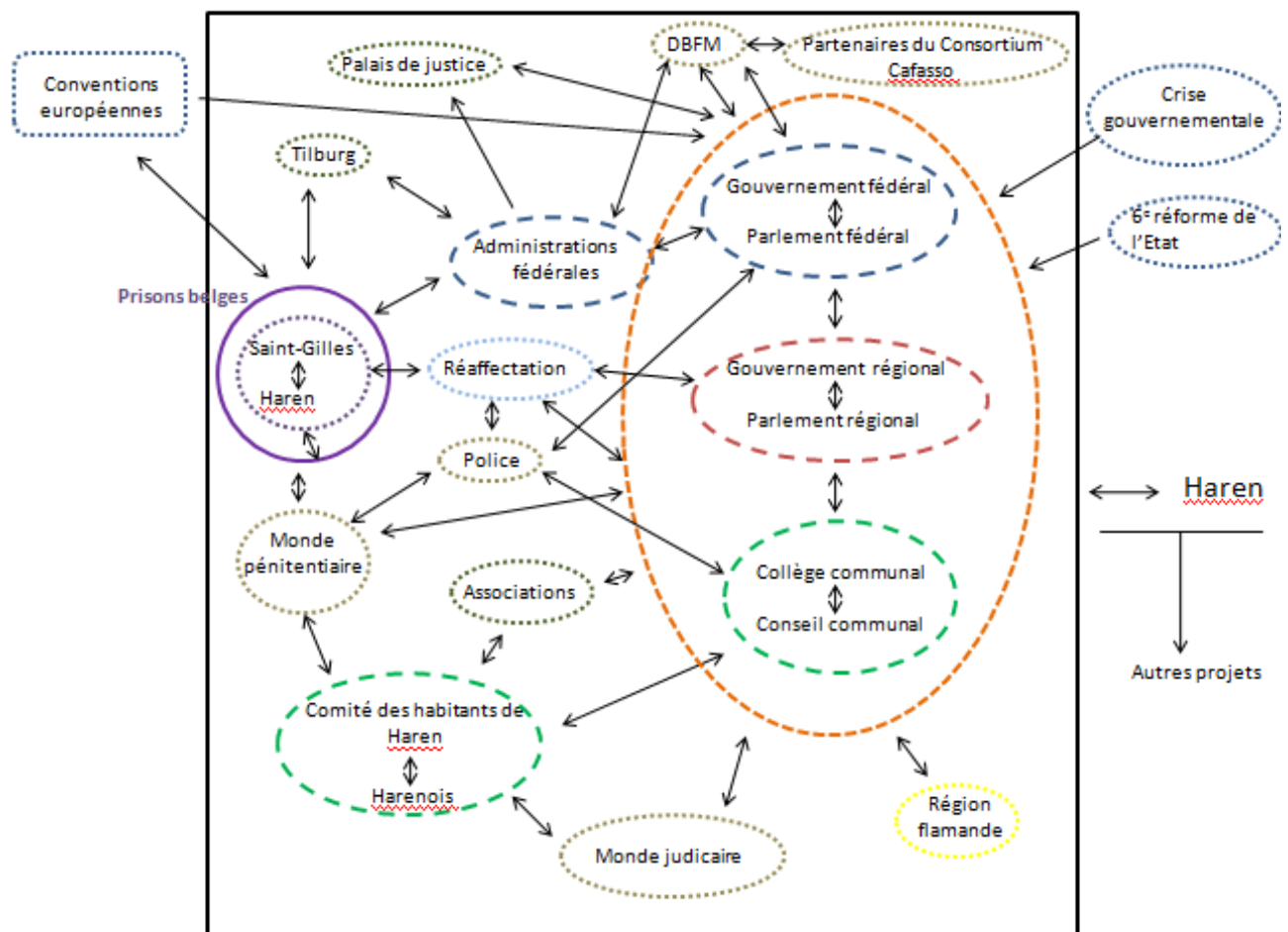


Figure 1.3. Les différents systèmes gravitant autour du projet de construction de la prison de Haren et leur interaction avec l'environnement.

381 *Ibid.*, pp. 16-17.

382 *Ibid.*, p.17.

Ce modèle reflète les interactions à l'intérieur de l'univers politique. Comme nous l'avons vu, les différents systèmes interagissent entre eux avec des outils qui peuvent être plutôt d'imposition ou de négociation. Ces échanges ont lieu dans la limite des compétences de chaque système et des procédures, règles et lois qui les entourent. Les intérêts de chaque système influencent l'attitude que chaque acteur défend lors des échanges. L'attitude est également influencée par le rôle que les acteurs attribuent au système dans lequel ils appartiennent. Ces acteurs ont également une perception par rapport aux rôles que les autres doivent tenir, ce qui influence les interactions et attitudes intrasystémiques.

La disposition des systèmes engendre un cercle vicieux entre eux, qui peut être symbolisé par le débordement des systèmes de Howlett. En effet, à chaque fois qu'une perturbation a lieu dans l'un des systèmes ceci perturbe son système voisin ; les systèmes avoisinants peuvent être touchés par une 'réaction en chaîne'. Ceci a pour effet soit de mettre une pression sur la formulation du projet, soit de la diminuer.

6. CONCLUSION

6.1. Un retour sur notre recherche

Les observations faites lors de notre analyse empirique permettent de constater plusieurs éléments.

Le projet de construction de la prison de Haren émane d'une idée de l'autorité fédérale. Cette entité essaie ensuite de mettre en place son programme, de concert avec ses administrations compétentes. Dans le prolongement du contact avec les niveaux décisionnels inférieurs, plusieurs forces se mettent en jeu entre les divers sous-systèmes de l'univers carcéral. Parfois des réseaux d'intérêts sont en compétition – la région et le fédéral sont alors en conflit avec la commune ; parfois ce sont des communautés du discours différentes qui s'affrontent – quand, par exemple, les professionnels se confrontent aux pouvoirs politiques.

Chaque sous-système a un intérêt à défendre, à cet effet, chaque acteur utilise les outils à sa disposition.

Autour de ces différents conflits d'intérêts des décisions positives, négatives, et des non-décisions sont prises.

Ces prises de position évoluent en fonction des perturbations extérieures telles que des réformes ou des changements de pouvoir -, des changements de stratégies, des apprentissages tirés d'expériences passées, des dépendances à des chemins prédéfinis, des imperméabilités ou perméabilités de réseaux fermés, des paradigmes divergents, des perceptions de faisabilité différentes, des perceptions subjectives du sentiment public ou encore des pressions extérieures exercées par des organisations européennes, des associations, des professionnels ou des citoyens concernés. Dans le cas de Haren, ces facteurs sont pour la plupart imprédictibles tels que les diverses situations carcérales, les mobilisations massives des opposants, ou les réorganisations des systèmes. Néanmoins, ces facteurs imprédictibles prennent place dans une situation carcérale qui est connue, et qui est donc prédictible. Ils prennent également place dans un univers sujet à des changements, dès lors qu'il est modulé par les cycles électoraux. Les prises de position évoluent également dans le cadre de réglementations, de procédures et des lois qui modulent les interactions entre les différents sous-systèmes et qui définissent également les compétences respectives. Ces compétences ne sont cependant pas seulement dictées par ces éléments, elles sont également influencées par les perceptions subjectives que chaque acteur perçoit du rôle de l'autre.

D'après les observations faites et les revendications soulevées, par B. de Lille notamment, nous pouvons déduire que, dans notre cas toutes les autorités politiques prônent un type de relation consensuelle avec les autres acteurs décisionnels. Néanmoins, à cause, notamment, de conflits entre les volontés hiérarchiques et l'aboutissement des ordres en fin de course, les différents acteurs décisionnels ont souvent l'impression de se trouvent face à une relation d'imposition.

L'ensemble des autorités politiques se montre toutefois anticipatif dans les différentes étapes analysées.

Afin de savoir si les styles observés ici sont uniques à notre cas ou sont une généralité – comme semble le soutenir certains intervenants –, il est nécessaire d'effectuer une étude de comparaison avec d'autres cas de mise en place de programmes politiques. Cette étude peut également déboucher sur une conclusion quant au régime politique belge au niveau de la justice.

Des types de résolution de problèmes réactifs sont aussi présents. Ces types de résolution concernent essentiellement les parlementaires fédéraux, régionaux, les conseillers communaux et les différents intervenants extérieurs. Ces acteurs se trouvent alors dans un type de relation d'imposition. Ces formes "d'impositions-réactives" peuvent prendre la forme d'interpellations et de questions pour la première catégorie d'acteurs ou elle peut prendre la forme d'arrêtés, de condamnations et de revendications diverse pour la deuxième.

L'évolution des différentes décisions prises semble être ressentie comme quantico-convergente. Nos observations confirment la tendance quantique. En effet, la décision de déplacer les prisons bruxelloises constitue un bond vers une nouvelle approche, liée notamment à des contraintes temporelles et des ressources géographiques. En ce qui concerne les décisions subséquentes, il est difficile de trancher entre une évolution émergente ou convergente. En effet, bien que les différentes décisions soient ressenties comme rapides et non-consensuelles, elles sont en définitive le fruit de longues négociations et de l'intervention de plusieurs acteurs. Ce constat est en faveur d'une évolution émergente. Afin de confirmer cette appréciation il s'impose de comparer notre cas à d'autres projets afin déterminer si notre cas se trouve plutôt dans une norme temporelle ou s'il se trouve à une ou l'autre extrême de cette norme.

Les décisions en elles-mêmes sont ressenties comme incrémentales. Nous soutenons cette observation de B. de Lille. Quant au ‘garbage can model’ il n’est pas totalement vérifié. En effet, les trois décisions de base semblent être dotées de significations dès le début du processus de formulation de notre cas. Une étude plus approfondie est nécessaire pour être en mesure de se prononcer davantage sur ce sujet.

En conclusion, notre cas commence par une logique d’implémentation du haut vers le bas. Néanmoins, au fur et à mesure de la formulation et de la concrétisation du projet, un mouvement de bas vers le haut commence à affecter cette première implémentation. Par la suite, tout le processus de mise à l’agenda est remis en question, puisque les acteurs du bas de la chaîne remettent en question les problématiques émises préalablement par l’Etat fédéral.

6.2. Qu’attendre du futur ?

Nous finissons notre mémoire alors que la formulation du projet fédéral et son implémentation ont été arrêtées par un retour vers l’étape de mise à l’agenda de diverses problématiques. A ce stade, il n’est pas encore possible de dire si les actions du bas de la chaîne vont réussir à faire valoir leurs problématiques et les solutions considérées comme adéquates ou si la formulation du projet et son implémentation vont se poursuivre sans passer par ‘cette case départ’.

Au vu de l’actualité, nous nous permettons néanmoins d’avoir des doutes sur la résolution rapide de ‘cette situation de crise’ – d’après les termes de T. Kuhn. En effet, les allocations importantes de ressources budgétaires et humaines allouées face aux menaces terroristes risquent de retarder le dénouement de cette crise.

6.3. Encore des interrogations

Notre mémoire et ses conclusions font apparaître encore de nombreuses interrogations. Il serait tout d’abord intéressant de comparer ces constatations avec des entretiens. Cette comparaison pourrait faire ressortir des disparités. Ces entretiens permettraient également de comprendre certaines disparités, comme celle constatée entre les ordres émis et les actions des administrations.

Ce mémoire fait la démonstration que même si des projets passent facilement le niveau fédéral, les entités inférieures peuvent encore faire bloquer le projet. La visibilité du projet et de son thème peuvent participer à cette mobilisation importante des niveaux inférieurs. Il serait intéressant de comparer notre cas avec d’autres cas qui dessinent les mêmes schémas ou avec des cas inverses – où il est plus difficile de faire passer le projet au niveau supérieur alors que le reste du processus se met en place plus

facilement. Ce dernier cas pourrait s'avérer vrai dans l'implantation de mesures alternatives à la prison qui sont moins visibles et touchent un plus petit réseau d'acteur, souvent exclusivement professionnel.

Dans notre cas, la concertation est à plusieurs reprises revendiquée comme une aide à l'implémentation. Néanmoins, il est légitime de se demander si ce n'est pas le fait que des acteurs inférieurs soient tellement impliqués et informés qui a permis une mobilisation si importante. Cette hypothèse peut être vérifiée en analysant des cas semblables et également des cas où le projet est moins participatif.

Parfois, les différentes interventions émanent d'acteurs politiques appartenant au même parti, parfois le même intervenant est présent à plusieurs niveaux politiques – nous pensons notamment à M. Nagy. Il serait intéressant de faire une étude quantitative afin de voir l'influence entre les partis politiques et notre cas. Les interventions sont-elles plutôt liées à la défense des intérêts des différents partis politiques ou sont-elles liées à une personnalité en particulier, indépendamment de sa couleur politique ?

Pour finir, notre mémoire se base uniquement sur la perception au niveau politique du processus. Les observations et conclusions ne sont pas forcément les mêmes si nous analysons notre cas avec d'autres sources, comme celle des médias par exemple. Il serait intéressant de faire une étude comparative de notre cas avec des sources émanant des médias et des différents acteurs impliqués dans le projet, que ce soit les organisations européennes ou les associations diverses.

6.4. En définitive

En conclusion, nous soulignons l'importance, dans notre cas, de l'envergure de la mobilisation des acteurs des niveaux hiérarchiques inférieurs et des acteurs extérieurs. Nos observations démontrent à quel point ces mobilisations sont cruciales et importantes.

« There may be times when we are powerless to prevent injustice, but there must never be a time when we fail to protest. »

Elie Wiesel

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- ALBARELLO L., DIGNEFFE F., HIERNAUX J.-P., MAROY C., RUQUOY D., & DE SAINT-GEORGES P., *Pratiques et méthodes de recherche en sciences sociales*, Paris, Armand Colin, 1995.
- Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Les politiques publiques*. 2, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.
- BRAYBROOE D. & LINDBLOM C.-E., *A strategy of decision, policy evaluation as social process*, London, The free press of Glencoe, 1963.
- DURANT R.-F. & DIEHL P.-F., *Agendas, alternatives, and public policy : lessons from the U.S. foreign policy arena*, Cambridge university press, 1989.
- DYE T.-R., *Understanding public policy*, New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2008.
- ENGUELEGUELE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- HAM C & HILL M., *The policy process in the modern capitalist state*, Great Britain, Wheatsheaf books LTD, 1984.
- HILL M. & HUPE P., *Implementing public policy*, London, Sage, 2009.
- HOWLETT M. & RAMESH M., *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*, (2nd ed.), Canada, Oxford university press, 1995.
- JUDITH V, & WILDAVSY B. (eds.), *The policy cycle*, London, Sage yearbooks in politics and public policy, 1978.
- KNOEPFEL P., LARRUE C., & VARONE F., *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2^e éd.), Zürich, Verlag Rüegger, 2006.
- KUHN T.-S., *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1972.
- Lascoumes P. & Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po, 2004.
- LASCOUMES P. & LE GALES P., *Sociologie de l'action publique* (2^e ed.), Paris, Armand Colin, 2012.
- LAZERGUES C., *Introduction à la politique criminelle*, Paris, 2000, L'Harmattan.
- MARY P., *Enjeux contemporains de la prison*, Bruxelles, Université Saint-Louis, 2013.
- May V. & Wildavsky B., *The policy cycle*, Beverly Hills, Sage, 1978

- PALUMBO D.-J. & CALISTA D.-J. (eds.), *Implementation and the policy process. Opening up the black box*, Westport, Greenwood, 1990.
- PRATT V., *The philosophy of the social sciences*, London, Methuen & Co, 1978.
- Richardson J. (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, London, George Allen & Unwin, 1982.
- THINÈS G. & LEMPEREUR A., *Dictionnaire général des sciences humaines*, Editions universitaires, Paris, 1975.
- TIGGELEN V. & JOHN P., *Méthodologie de la documentation*, Mons, Institut des hautes études des communications sociales, 1985.
- WALGRAVE S., DE WINTER L., & NUYTEMANS M., *Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000), Le dialogue difficile entre l'opinion publique, les medias et le système politique*, Gent, Academia Press, 2005.

Articles

- CAMPBELL J.-L., Institutional analysis and the role of ideas in political economy, *Theory and society*, june 1998, vol. 27(3), pp.379-409,
- COHEN M.-D., MARCH J.-G., & OLSEN J.-P., A garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly*, march 1972, vol 17(1), pp.1-25.
- BACHRACH P. & BRATZ M.-S, Decisions and nondecisions : an analytical framework, *The American political science review*, sep. 1963, vol. 57(3), pp-632-642.
- EASTON D., An approach to the analysis of political systems, *World politics*, april 1957, vol 9(3), pp.383-400.
- LASCOURMES P., Ruptures politiques et politiques pénitentiaires, analyse comparative des dynamiques de changement institutionnel, *Déviance et société*, 2006, vol. 30(3) pp. 405-419. DOI 10.3917/ds.303.0405.
- MATYJASIK N., Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration, *Pyramides[En ligne]*, 2005, n°10, pp. 2-5, en ligne <http://pyramides.revues.org/335>.
- WILLIAMS O., A review of Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes, *The American Political Science Review*, juin 1978, vol 72(2),pp. 179-205.

Autre

- HOWLETT M., *Complex Network management and the governance of the environment: prospects for policy change and policy stability over the long term*,

Canada, Simon Fraser University, 1999, en ligne
<http://www.sfu.ca/~howlett/trends99.html>, consulté le 20.10.2015

Le projet de construction d'une prison à Haren : étude de cas en politique publique

Promoteur : Professeur Maria-Luisa Ceroni

Que se passe-t-il au sein des murs politiques ? Par quoi les membres politiques sont-ils influencés ? Quels sont leurs intérêts ? Comment une prison de 1200 places vient-elle à naître ? Afin de répondre à ces nombreuses interrogations, nous nous sommes immergées, à l'occasion de ce mémoire, dans les longues retranscriptions des séances de nos dirigeants politiques. Il était question de reconstruire les différentes étapes autour de notre problématique afin de comprendre son évolution, ses influences, et ses impacts. C'est donc avec une approche de politique publique que nous avons entamé notre recherche, pour y découvrir les secrets.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve (Belgique)

www.uclouvain.be/criminologie