

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

Les Plans d'Aménagement Directeurs à Bruxelles

**L'implication des citoyens dans les
instruments de gouvernance urbaine**

Auteure : Omeyma El Ousrouti

Promotrice : Fabienne Leloup

Lecteur : Jehan Bottin

Année académique 2020-2021

Master 120 en Administration publique

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

Remerciements :

Tout d'abord, je tiens à remercier Madame Fabienne Leloup, une promotrice hors pair dont je n'oublierai pas le suivi consciencieux et les encouragements ;

Je remercie également Monsieur Michel Hubert, professeur à l'Université Saint-Louis Bruxelles, qui a nourri mon intérêt pour les thématiques abordées dans ce mémoire, et dont l'ouvrage sur la Cité administrative de l'État qu'il m'a offert a permis d'alimenter ce travail ;

Je remercie particulièrement Thomas Van den Boogaerde et Charlotte Demulder, ainsi que toutes les personnes que j'ai rencontré au sein de Perspective.brussels, pour leur enthousiasme et leur motivation ;

Enfin, je remercie Rachida Boukamher, pour le temps et l'effort qu'elle a accordé à la relecture de ce mémoire, ainsi que mes proches et mes amis pour leur soutien depuis le début et au cours de cette aventure académique qui prend désormais fin.

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	5
Chapitre I. Cadre théorique.....	6
Section I. La gouvernance urbaine	6
Section II. La participation	10
Section III. Les instruments dans l'action publique urbaine.....	23
Section IV. Liens entre les notions de gouvernance urbaine et de participation dans les projets urbains	27
Section V. La question de recherche	28
Chapitre II. Retour sur l'objet de recherche : Le Plan d'Aménagement Directeur .	30
Section I. La méthodologie suivie.....	30
Section II. Les instruments de planification urbaine à Bruxelles	33
Section III. Le Plan d'Aménagement Directeur : un instrument de gouvernance urbaine ?	40
Section IV. La participation citoyenne dans la politique urbaine bruxelloise : évolutions jusqu'à nos jours	43
Chapitre III. Cas d'étude : Le Plan d'Aménagement Directeur Casernes d'Ixelles – Usquare.....	61
Section I. Le PAD Casernes – Usquare, un exemple de gouvernance urbaine ?	61
Section II. Le PAD Casernes d'Ixelles : plus d'ouverture à la participation ?	68
Conclusion	74
Bibliographie.....	77
Entretiens.....	77
Législation	77
Ouvrages	77
Parties d'ouvrages collectifs	78
Revues.....	79
Sites internet.....	81
Annexe	83
Guide d'entretien	83

Liste des abréviations

AAM – Archives d'Architecture Moderne

ARAU – Atelier de Recherche et d'Action Urbaine

BE – Bruxelles Environnement

BM – Bruxelles Mobilité

BRAL – *Brusselse Raad voor het Leefmilieu*

BUP – Bruxelles Urbanisme et Patrimoine

CAÉ – Cité Administrative de l'État

CoBAT – Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire

COCOF – Commission communautaire française

COCOM – Commission communautaire commune

CRD – Commission Régionale de Développement

IEB – Inter-Environnement Bruxelles

PAD – Plan d'Aménagement Directeur

PCD – Plan Communal de Développement

PPAS – Plan Particulier d'Affectation du Sol

PRAS – Plan Régional d'Affectation du Sol

PRD – Plan Régional de Développement

PRDD – Plan Régional de Développement Durable

RIE – Rapport sur les incidences environnementales

SAU – Société d'Aménagement Urbain

INTRODUCTION

Dans le cadre de ce mémoire, nous allons aborder la participation des citoyens dans la procédure d'élaboration des instruments d'action publique urbaine, et plus particulièrement, le Plan d'Aménagement Directeur (PAD) à Bruxelles. En effet, en matière d'aménagement du territoire les concepts-clés que nous retenons généralement sont la gouvernance urbaine et la participation citoyenne. Ces notions amènent ainsi à des axes de recherche intrinsèquement liés à ce domaine, tels que les instruments d'action publique urbaine. Dans une perspective globale, nous allons nous concentrer sur la relation entre la gouvernance urbaine et la place du citoyen dans la phase d'élaboration des projets de PAD à Bruxelles.

Plus loin dans notre recherche, une étude de cas va être consacrée à l'analyse du processus de participation en vigueur pour le PAD concernant le pôle stratégique des Casernes d'Ixelles et du nouveau quartier Usquare, approuvé en seconde lecture par le Gouvernement régional en novembre 2020. Ainsi, notre question de départ se formule de la manière suivante : *en matière de gouvernance urbaine, à quelles fins la participation des citoyens est-elle utilisée dans les instruments d'action publique urbaine lors des projets urbains ?*

Dans le présent travail, trois chapitres sont élaborés afin de répondre à la question relative à notre objet de recherche présenté ci-dessus. Le premier chapitre construit le cadre théorique dans lequel baignent les notions de gouvernance urbaine et de participation au regard de la notion d'instrument d'action publique urbaine. Le deuxième chapitre porte sur l'objet de notre recherche. Nous allons y détailler la méthodologie qui a été suivie pour le cas d'étude, ce qui existe en matière d'instruments et de participation citoyenne à Bruxelles également. Enfin, un troisième chapitre est consacré à l'analyse de notre cas d'étude à proprement parlé : le PAD Casernes d'Ixelles – Usquare, au regard de la gouvernance urbaine et de la participation citoyenne.

CHAPITRE I. CADRE THÉORIQUE

Dans ce chapitre, nous allons proposer un état de l'art sur les notions intrinsèques à l'objet de notre recherche, et établi sur la base de notre question de départ qui est la suivante : *en matière de gouvernance urbaine, à quelles fins la participation des citoyens est-elle utilisée dans les instruments d'action publique urbaine lors des projets urbains ?*

Dans un premier temps, nous allons ainsi définir les notions de gouvernance urbaine et de participation. Puis, nous allons accorder une section aux instruments, dans laquelle nous définissons la notion d'instrument, et nous explicitons de plus près les projets et les plans. Pour conclure ce chapitre, nous allons voir que les éléments apportés par les auteurs mobilisés dans ce cadre théorique, permettent d'observer la relation entre la gouvernance urbaine et la participation citoyenne dans la littérature scientifique. Enfin, ceci va nous mener à l'élaboration d'une question de recherche plus avancée pour la poursuite de ce travail.

SECTION I. LA GOUVERNANCE URBAINE

Dans cette partie, nous allons étudier la manière dont les processus décisionnels ont évolué d'un point de vue hiérarchique et stato-centré pour adopter un mode de décision basé sur la coopération horizontale. Puis, nous allons nous intéresser à la notion de gouvernance urbaine de plus près. Enfin, nous allons établir sur base de la littérature la place des citoyens en tant qu'acteurs dans la gouvernance urbaine.

De la verticalité à l'horizontalité du processus décisionnel

Bernard Jouve s'intéresse à la transformation des États modernes à partir des années 1970-1980 au cours desquelles, le système décisionnel urbain va progressivement s'ouvrir à la société civile¹. Gilles Pinson, dans son ouvrage *Projets de ville et gouvernance urbaine*, évoque quant à lui, les mutations des agendas urbains². Ceux-ci ont démarré dans les années 1980-1990, en raison de fortes pressions des mutations

¹ JOUVE, B., « La gouvernance urbaine : Vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? », *Revue internationale des sciences sociales*, no. 3, 2007, p. 389.

² PINSON, G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, no. 4, 2006, p. 624.

économiques dans les grandes villes européennes³. Ces mutations vont ainsi amener le développement économique des villes dans le domaine urbain⁴. Elles vont provoquer la perte de la centralité de l'État dans les politiques urbaines⁵.

Vincent Béal, Renaud Epstein et Gilles Pinson vont faire le lien entre l'intensification des circulations horizontales et la réduction de l'emprise verticale de l'État sur les politiques urbaines⁶. En d'autres termes, les réformes institutionnelles menées durant les années 2000 ont renforcé l'autonomie des villes en favorisant les transferts horizontaux, mais ont également permis à l'État de retrouver la capacité d'orienter ses actions en investissant dans ces transferts interurbains⁷. Ainsi, l'État dispose encore d'une légitimité à orienter les politiques publiques urbaines des villes, en perdant malgré tout une centralité dans le processus décisionnel⁸.

Selon Renaud Epstein, la gouvernance correspond à un changement d'axe analytique⁹. En effet, ce changement consiste à passer d'une coordination verticale à une coopération horizontale¹⁰. L'État ayant toujours eu une mainmise sur les politiques locales, se retrouve désormais « contraint » de devoir coopérer face à l'émergence d'une multitude d'acteurs sur la scène urbanistique notamment¹¹. Ce changement d'axe d'analyse ébranle ainsi la centralité étatique et surtout, le rôle de celui-ci dans la production des politiques territoriales après décentralisation¹². Dans les sciences politiques et les études urbaines, il est ainsi désigné l'émergence de ce qu'on appelle une nouvelle gouvernance urbaine¹³. Cela marque le passage vers le modèle classique du « gouvernement » à des modèles diversifiés de « gouvernance »¹⁴.

³ PINSON, G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, *op cit.*, 624.

⁴ *Ibidem.*

⁵ BÉAL, V., EPSTEIN, R., et PINSON, G., « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, no. 3, 2015, p. 112.

⁶ *Ibid.*, p. 111.

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ EPSTEIN, R., « La gouvernance territoriale : Une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, vol. 65, no. 2, 2015, p. 459.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

¹³ BACQUÉ, M.-H., REY, H., et SINTOMER, Y., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, 2005, p. 13.

¹⁴ *Ibid.*, p. 37.

Les grandes villes européennes vont connaître un tournant dit « néolibéral », afin de favoriser le développement des métropoles¹⁶. Bernard Jouve leur reconnaît ainsi une autonomie relative¹⁷. En effet, ce tournant s'explique notamment par la remise en cause de l'État providence et du post-keynésianisme¹⁸. À côté de ces mutations économiques, il est à noter que les institutions connaissent également une évolution dans le développement de l'urbain¹⁹. Cela s'explique par une reconfiguration des relations entre l'État et les collectivités locales, notamment avec les métropoles²⁰.

La notion de gouvernance urbaine

Dès 1992, avec l'élaboration de projets urbains, les autorités vont se rendre compte de l'émergence d'un enjeu préalable à la mise en œuvre de ces projets : l'identité de la ville, son image, sa position par rapport au monde²¹. De nombreuses autres questions émergent également, comme la capacité organisationnelle des villes dans les agendas urbains²². Les autorités publiques commencent à se demander comment valoriser les ressources d'une ville et comment la constituer en acteur collectif²³. C'est ainsi que la question de l'implication des groupes et institutions de la société va prendre part à ces activités d'interprétation du territoire et de construction d'un cadre commun concernant les ressources, les faiblesses et les rapports de la ville avec son environnement²⁴. L'émergence du processus de gouvernance urbaine va mettre fin à la barrière entre acteur public et acteur privé²⁵.

Pour certains, la coordination entre les acteurs conduit à s'intéresser uniquement aux politiques publiques et à leur efficacité²⁸. Toutefois, la fragmentation du gouvernement des villes marque le manque de cohérence et de rationalité de l'autorité locale²⁹. Ce manque peut perdurer, mais il peut surtout être pallié par d'autres acteurs, tels que des entreprises, des services urbains, etc., qui demeurent impliqués dans plusieurs

¹⁶ LEFÈVRE, C., et NÉGRIER, E., « La nouvelle critique urbaine », *Pôle Sud*, vol. 32, no. 1, 2010, p. 8.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ PINSON, G., *op cit.*, p. 625.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ LE GALÈS, P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, no. 1, 1995, p. 60.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

domaines de la politique locale³⁰. Le fondement de la gouvernance réside ainsi dans l'association des forces vives de la société à la prise de décision et à l'action de l'autorité³¹. Le concept de gouvernance urbaine met en avant le fait que par le biais de partenariat entre institutions publiques et acteurs privés, de mobilisation collective, il se peut que certaines villes s'engagent dans la production de projets collectifs qui agrègent les acteurs produisant la ville³³.

Les citoyens dans la gouvernance urbaine

D'après Olivier Thomas, les citoyens se retrouvent dans une sorte d'incapacité dans le fait de participer aux processus décisionnels, ici en l'occurrence dans le domaine urbain, car il est difficile pour eux de percevoir les intentions et enjeux autour de ces politiques-là³⁴. Pour qu'un citoyen s'engage activement, il est nécessaire pour lui d'intérioriser et de comprendre les conséquences des politiques publiques lorsqu'elles seront mises en œuvre³⁶. L'engagement des citoyens dans de tels processus décisionnels comporte selon l'auteur des limites de temps et de degré d'engagement³⁷. Victor Bekkers et Lars Tummers ajoutent que l'implication des citoyens dépend surtout de la volonté de ceux-ci d'une part et des gouvernements d'autre part, à faire « exister une relation cocréative productive entre l'État et les citoyens »³⁸.

Klaus Frey et Fabio Duarte, dans leur ouvrage *Démocratie participative et gouvernance interactive au Brésil : Santos, Porto Alegre et Curitiba*, définissent la gouvernance urbaine interactive comme « un système de dispositifs et de modes d'action qui associe aux institutions des représentants de la société civile, pour élaborer et mettre en œuvre les politiques et les décisions publiques »³⁹. Celle-ci permet de

³⁰ LE GALÈS, P., *op cit.*, p. 60.

³¹ MAITRE, A., « Comprendre la gouvernance et ses enjeux », *Mouvement Communal*, no. 845, 2010, p. 25.

³³ JOUVE, B., et LEFEVRE, C., « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, no. 6, 1999, p. 836.

³⁴ THOMAS, O., « Gouvernement des villes et démocraties participatives : Quelles antinomies ? », *Pouvoirs*, vol. 104, no. 1, 2003, p. 146.

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ BEKKERS, V., et TUMMERS, L., « L'innovation dans le secteur public : Vers une approche ouverte et collaborative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 84, no. 2, 2018, p. 217.

³⁹ FREY, K., et DUARTE, F., « Démocratie participative et gouvernance interactive au Brésil : Santos, Porto Alegre et Curitiba », *Espaces et sociétés*, vol. 123, no. 4, 2005, p. 103.

mettre en place une certaine dynamique dans le cadre d'une gouvernance partagée et démocratique⁴⁰.

D'après Christophe Bonnotte et Agnès Sauviat, la gouvernance urbaine est déterminée par les principes et les instruments de la démocratie représentative⁴². Les possibilités existantes en ce sens pour permettre aux citoyens de participer aux décisions politiques et publiques seraient insuffisantes car elles ne répondraient pas aux enjeux de démocratie locale⁴³. Cette insuffisance réside dans l'encadrement juridique de la participation qu'ils jugent excessive⁴⁴. Cette excessivité est révélatrice d'une certaine méfiance de la part du législateur et des politiques de leur hostilité à l'égard des dispositifs de représentation des citoyens⁴⁵.

En résumé, nous pouvons dire que l'évolution des sociétés postmodernes a permis l'ouverture du processus décisionnel à la société civile⁴⁶. Cette ouverture a un impact direct sur la notion de gouvernance urbaine car elle implique que l'État ne soit plus l'acteur qui décide seul des politiques urbaines⁴⁷, il doit désormais coopérer face à l'émergence d'une multitude d'acteurs sur la scène urbanistique⁴⁸.

SECTION II. LA PARTICIPATION

Dans cette section, nous allons étayer les notions de participation et de démocratie participative. Plus précisément dans la notion de participation, nous allons introduire la différence entre la participation citoyenne et la participation organisée/institutionnalisée, notamment via le secteur associatif. Enfin, nous allons élaborer une piste sur le souci de la participation dans le champ urbain avec la notion de gouvernance urbaine participative.

La notion de participation

Depuis la fin des années 1990, la participation est un objet important dans le domaine des études urbaines et elle a donné lieu à un regain d'intérêt pour la notion de

⁴⁰ FREY, K., et DUARTE, F., *op cit.*, p. 103.

⁴² BONNOTTE, C., et SAUVIAT, A., « Production de la norme dans les projets urbains et démocratie participative », *Revue juridique de l'environnement*, vol. spécial, no. HS15, 2015, p. 51.

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ JOUVE, B., *op cit.*, p. 389.

⁴⁷ BÉAL, V., EPSTEIN, R., et PINSON, G., *op cit.*, p. 112.

⁴⁸ EPSTEIN, R., *op cit.*, p. 459.

démocratie locale⁴⁹. Selon Bernard Jouve, la question de la participation entre dans le périmètre de la problématique de la gouvernance urbaine, surtout à travers l'émergence d'une société civile plus organisée politiquement et demandant une valorisation de la démocratie participative dans les processus décisionnels⁵⁰.

Dans une perspective managériale, la participation a pour but d'améliorer la prise de décision en tenant compte des perceptions différentes des acteurs sur les problèmes à résoudre⁵¹. Elle permet ainsi de mieux intégrer les idées et de faire accepter plus aisément les choix politiques au public⁵². La participation est jugée au regard du nombre d'acteurs impliqués, à partir du moment où elle a lieu et en fonction de sa fréquence⁵³. Il est possible de mesurer la participation par rapport au degré d'influence des acteurs sur une décision notamment⁵⁴.

Ensuite, la participation citoyenne selon Ank Michels peut être distinguée sous deux formes⁵⁵. D'une part, celle-ci repose sur la participation individuelle et la participation collective⁵⁶. Il s'agit là de savoir si les personnes interrogées le sont au sujet de leurs opinions individuelles en tant qu'individus ou de manière collective, en tant que groupe⁵⁷. D'autre part, une autre forme de participation citoyenne repose sur son objet, dans ce cas, les dispositifs participatifs sont déployés comme un résultat à atteindre ou comme un processus⁵⁸.

Dans une vision plus globale, Mathieu Lambert définit la participation des citoyens comme la « contribution à la construction de réponses aux besoins de la collectivité et/ou des différents groupes qui la composent »⁵⁹. En effet, l'idée de citoyenneté repose sur la capacité reconnue à tout individu de faire valoir ses droits devant l'autorité

⁴⁹ FAURE, A., GLASSEY, O., et LERESCHE, J.-P., « Démocratie participative et démocratie différentielle », *Pôle Sud*, no. 32, 2010, p. 12.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 13.

⁵¹ PUPION, P.-C., « Démocratie, participation et gouvernance publique : Quelles voies ? », *Gestion et management public*, vol. 5/2, no. 4, 2016, p. 1.

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ MICHELS, A., « Les innovations dans la gouvernance démocratique – En quoi la participation citoyenne contribue-t-elle à l'amélioration de la démocratie ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 77., no. 2, 2011, p. 280.

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ LAMBERT, M., *La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer* [En ligne], URL : <https://www.uvcw.be/participation-citoyenne/articles/art-1606> (Consulté le 9 avril 2021).

gouvernementale⁶¹. De plus, la participation citoyenne vise un objectif social, c'est-à-dire « à remobiliser les habitants, à recréer du lien, à ouvrir des espaces de rencontre et d'échange qui remplacent sous un autre mode les formes plus anciennes de sociabilité et d'encadrement »⁶².

Enfin, la participation peut être qualifiée de méthode visant à améliorer les systèmes démocratiques car d'une part, elle offre aux populations le moyen d'accroître leur pouvoir de surveillance et d'exercer un contrôle collectif sur l'appareil gouvernemental et d'autre part, en améliorant la participation en matière de planification et de gestion des politiques, elle fait en sorte que les projets identifient mieux les problèmes et imaginent des réponses mieux adaptées⁶⁷. La participation citoyenne consiste ainsi à ouvrir des processus décisionnels à de nouveaux acteurs non élus et aux modes de coordination entre différentes sphères (politiques, économiques et sociales)⁶⁸.

Néanmoins, Marion Carrel émet des critiques à l'égard de la participation en ce sens qu'elle ne tient pas toujours les promesses escomptées, par exemple quand dans certains cas, elle renvoie l'entière responsabilité de la participation aux citoyens, ce qui ne stimule par la transparence institutionnelle ni même l'efficacité des politiques publiques⁶⁹. De plus, elle empêche les processus d'émancipation de se développer⁷⁰. En effet, la participation des habitants dans les projets urbains seraient relégués à un rôle d'alibi démocratique⁷¹.

Selon Alain Faure, *et al.*, le citoyen lambda, ordinaire est absent des dispositifs participatifs qu'ils ont étudié en 2010⁷². Il constate que ce sont souvent des gens qui sont d'emblée fortement investis dans la vie publique⁷³. Il admet tout de même que le cercle des acteurs invités aux débats s'élargit de plus en plus⁷⁴. Pour Christian Lefèvre

⁶¹ LAMBERT, M., *La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer* [En ligne], *op cit.*

⁶² *Ibidem.*

⁶⁷ FARINOS DASI, J., « Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : À la recherche d'une gouvernance territoriale efficace », *L'information géographique*, vol. 73, no. 2, 2009, p. 90.

⁶⁸ FAURE, A., GLASSEY, O., et LERESCHE, J.-P., *op cit.*, p. 13.

⁶⁹ CARREL, M., « La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne », *Caisse nationale d'allocations familiales*, no. 179, 2013, p. 146.

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ LEFÈVRE, C., et NÉGRIER, E., *op cit.*, p. 8.

⁷² FAURE, A., GLASSEY, O., et LERESCHE, J.-P., *op cit.*, p. 16.

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ *Ibidem.*

et Bernard Jouve, la stimulation de la démocratie locale par de nouvelles instances ou procédures participatives ne changerait rien⁷⁵. Ils expliquent que malgré l'engouement autour des dispositifs de participation urbaine, ceux-ci ne sont pas véritablement dus à un changement de distribution du pouvoir au niveau local⁷⁶. Au contraire, ces dispositifs participatifs auraient plutôt tendance à favoriser la position d'acteurs déjà puissants⁷⁷.

Dans le contexte de la planification urbaine, Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier citent Paul Davidoff qui questionne la planification au sens de la participation⁷⁸. D'après lui, la planification est trop technique et bureaucratique, il faut qu'elle cherche à réconcilier les faits et les valeurs, et qu'elle vise la justice sociale⁷⁹. De cette manière, les citoyens auront la capacité de jouer un rôle actif dans la société⁸⁰. Ainsi, la planification urbaine est enclin à des tendances technocratiques et bureaucratiques, ce qui remet en cause l'utilité de cette pratique dans le cadre de la participation⁸¹.

En matière de développement durable, à nouveau les mêmes auteurs citent Philip R. Berke qui souligne l'importance de l'intégration de la participation dans ce domaine car le développement durable offre des opportunités de renouveler les pratiques participatives⁸². En effet, il pose le cadre qui permet de dépasser les intérêts particuliers, en vue d'adopter une vision plus inclusive et plus globale⁸³. Ainsi en adoptant cette approche, l'enjeu dans le contexte urbain ne serait pas de rationaliser l'espace urbain mais de chercher à intégrer les impératifs sociaux, économiques et environnementaux à long terme⁸⁴.

Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau citent Laurence Bherer qui réfléchit à la multiplication des dispositifs participatifs dans l'action publique⁸⁵. L'auteure pose que les procédures participatives peuvent être analysées comme des instruments au sens

⁷⁵ FAURE, A., GLASSEY, O., et LERESCHE, J.-P., *op cit.*, p. 14.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ BACQUÉ, M.-H., et GAUTHIER, M., « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. Arnstein », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, p. 43.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 44.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *Ibid.*, p. 46.

⁸³ *Ibid.*, pp. 46-47.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 47.

⁸⁵ BLONDIAUX, L., et FOURNIAU, J., « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : Beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, p. 24.

de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès⁸⁶. Pour elle, les dispositifs déjà existants contribuent surtout à l'apprentissage des acteurs déjà en place et à redéfinir leurs relations plutôt qu'à transformer les citoyens en « acteurs » de la décision publique⁸⁷.

La participation est devenue déterminante dans le champ urbain puisque la transformation de la gestion du territoire a amené une multiplicité d'acteurs dans l'arène urbaine, et *de facto*, ces acteurs se sont mis à travailler, dans un contexte institutionnel beaucoup plus fragmenté, pour des publics divers avec des besoins spécifiques et affirmés⁸⁸.

Par ailleurs, les recherches sur la participation sont marquées par un clivage qui se base sur l'investissement politique en la matière⁸⁹. Les uns voient dans la participation, un instrument de modernisation de la gestion publique qui n'a aucun rapport avec le politique, les autres s'intéressent à la contribution de la participation dans les luttes contre les injustices sociales et pour l'égalité, son potentiel d'émancipation et de transformation sociale et politique⁹⁰. D'autres encore situent les dispositifs participatifs dans leur capacité à légitimer la décision et à améliorer l'ordre social en le démocratisant⁹¹. C'est cette polarité dans la recherche qui structure le débat et montre les conflits qui demeurent dans les mondes sociaux de la participation⁹².

Elisa Lewis et Romain Slitine citent Ulrich Beck qui appelle « société du risque », la prise de conscience des menaces sur la survie des sociétés⁹³. Face à ces nouveaux risques, il faut selon lui développer d'autres formes de démocratie et de réponses collectives⁹⁴. La complexité du monde fait que les citoyens ne peuvent plus se reposer sur les élus et les pouvoirs publics pour prendre en charge tout ce qui relève du bien commun⁹⁵. Il est dépassé pour Ulrich Beck de penser que les citoyens sont encore de simples usagers de politiques publiques⁹⁶.

⁸⁶ BLONDIAUX, L., et FOURNIAU, J., *op cit.*, p. 24.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ BACQUÉ, M.-H., et GAUTHIER, M., *op cit.*, p. 45.

⁸⁹ BLONDIAUX, L., et FOURNIAU, J., *op cit.*, pp. 15-16.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 16.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ LEWIS, E., et SLITINE, R., *Le coup d'état citoyen : Ces initiatives qui réinventent la démocratie*, La Découverte, 2016, p. 146.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 146-147.

Les citoyens sont engagés dans la résolution de problèmes sociaux et environnementaux de leur communauté parce que la démocratie ne peut être réduite au fonctionnement des institutions⁹⁷. C'est un projet de société, une façon d'être ensemble au quotidien, au service d'un idéal de justice, d'inclusion et d'égalité⁹⁸. Pour innover le service de l'intérêt général, il faut selon Elisa Lewis et Romain Slitine favoriser l'engagement individuel et coordonné des citoyens afin d'impulser le changement sur la société⁹⁹.

D'une démocratie participative à une participation citoyenne

À la fin du 20^{ème} siècle, l'autorité directe des citoyens est devenue une option peu réaliste en raison de la complexité grandissante des sociétés de masse¹⁰⁰. Les démocraties occidentales sont des démocraties représentatives, dans lesquelles des représentants élus prennent des décisions¹⁰¹. Les structures décisionnelles complexes et le déclin de la fonction représentative des partis politiques ont cependant amené à des exigences de participation citoyenne¹⁰².

La démocratie représentative est fondée sur le principe de délégation : en votant, les citoyens délèguent le pouvoir à une personne qui sera porteuse de leurs opinions et de leurs intérêts¹⁰³. Ils lui confient un « mandat », mais ce mandat est devenu difficile à établir à l'avance pour plusieurs raisons¹⁰⁴.

Premièrement, la société devient complexe, les opinions et les intérêts sont plus larges et plus variés, chacun réagit en fonction de critères différents selon les problèmes et les circonstances¹⁰⁵. Concevoir un programme électoral compatible avec cette variété devient structurellement difficile¹⁰⁶. Deuxièmement, beaucoup de questions posées aux élus durant leurs mandats ne peuvent être imaginées au moment de leur élection¹⁰⁷. Troisièmement, les élus lorsqu'ils assurent un pouvoir exécutif ne sont plus seulement

⁹⁷ LEWIS, E., et SLITINE, R., *op cit.*, p. 149.

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ *Ibidem.*

¹⁰⁰ MICHELS, A., *op cit.*, p. 277.

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² *Ibid.*, p. 278.

¹⁰³ ASCHER, F., *Les nouveaux compromis urbains : Lexique de la ville plurielle*, L'Aube, 2008, p. 65.

¹⁰⁴ *Ibidem.*

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 65-66.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 66.

les mandataires de leurs électeurs, mais ils sont les porteurs des intérêts généraux de leur collectivité¹⁰⁸. Ils doivent donc être capables de faire émerger et admettre ces intérêts généraux, ce qui est nécessaire tant du point de vue de la démocratie que pour l'efficacité de leur action¹⁰⁹.

La modernisation de la démocratie représentative nécessite le développement de formes diverses de participation à la conception des décisions de la population et des acteurs de la société civile¹¹⁰. Il faut prendre ses précautions avec l'usage de cette notion de participation, car elle ne fonde pas une alternative au système représentatif mais en est un enrichissement¹¹¹. Les modalités et la pratique de la participation constituent des problèmes difficiles, le risque est que les acteurs les plus préparés ou les plus disponibles pour la participation ne prennent un poids sans commune mesure avec ce qu'ils représentent¹¹².

Ainsi, la démocratie participative apparaît à la suite du constat d'une démocratie représentative, organisée autour de consultations de principe qui ne traduisent guère un effet significatif sur le pouvoir décisionnaire¹¹³. En métropole, celle-ci permet à de nouvelles élites issues de la société civile de se constituer pour permettre de déclencher un processus d'apprentissage dans des registres d'action, au niveau politique par exemple¹¹⁴.

Toutefois, ces nouvelles élites sont loin de permettre aux citoyens dits « ordinaires » de peser sur les choix collectifs¹¹⁵. En effet, l'expert occupe une place prépondérante¹¹⁶. De même, l'encadrement du rapport au citoyen est tel qu'il empêche toute expression du conflit en raison de ces procédures formelles qui finalement, limitent l'impact de la démocratie participative institutionnalisée¹¹⁷. Marion Carrel évoque la participation comme étant une « école de la démocratie » dans laquelle l'individu fait l'apprentissage du débat raisonné sur l'intérêt général et la chose

¹⁰⁸ ASCHER, F., *op cit.*, p. 66.

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 67.

¹¹¹ *Ibidem.*

¹¹² *Ibidem.*

¹¹³ THOMAS, O., *op cit.*, p. 153.

¹¹⁴ JOUVE, B., « La démocratie en métropoles : Gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 5, 2005, p. 326.

¹¹⁵ *Ibidem.*

¹¹⁶ *Ibidem.*

¹¹⁷ *Ibidem.*

publique¹¹⁸. La participation est de cette façon un outil de renforcement de la démocratie, elle peut être considérée comme un complément au système de démocratie représentative en tant qu'outil d'amélioration de la gestion locale par l'information et la sensibilisation des habitants¹¹⁹.

Cependant pour Bernard Jouve, la démocratie participative semblerait loin de permettre aux citoyens ordinaires de peser sur des choix collectifs¹²³. En effet, la faculté d'intervention démocratique mise à la disposition des citoyens se limiterait à une consultation, sans que l'avis de ceux-ci n'aient d'effets particuliers sur la décision finale¹²⁴.

La participation nécessite des ajustements au sein des pouvoirs publics dans la société en ce qu'elle crée un espace de discussion légitime pour de nouveaux acteurs¹²⁵. Le problème de la participation des citoyens dans l'action publique réside dans le fait que les administrations qui mettent en œuvre les politiques publiques, sont des structures hiérarchiques et bureaucratiques, basées sur le modèle wébérien de l'administration publique¹²⁶. Or, ce modèle s'inscrit difficilement dans une démarche participative, en ce que les citoyens ne forment pas une structure organisée et hiérarchique¹²⁷. L'organisation des administrations publiques tend à isoler les citoyens qui ne se retrouvent pas dans ce type de structure, ce qui rend les administrations opaques¹²⁸.

Laurence Bherer appuie sa solution face à l'opacité des administrations publiques, elle souligne l'importance de démocratiser les services publics en y développant la participation publique. Afin de transformer la relation entre le citoyen et l'administration publique, il faut rendre l'administration plus sensible, responsable et efficace, en endossant le rôle d'aidant ou de facilitateur au citoyen¹²⁹. Ainsi, le rapport au savoir du citoyen changerait et lui permettrait de posséder d'autres informations et les connaissances nécessaires à l'élaboration des politiques publiques¹³⁰.

¹¹⁸ CARREL, M., *op cit.*, p. 145.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²³ JOUVE, B., « La démocratie en métropoles : Gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, *op cit.*, p. 326.

¹²⁴ THOMAS, O., *op cit.*, p. 153.

¹²⁵ BHERER, L., « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, p. 107.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 109.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 110.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 109.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 111.

¹³⁰ *Ibidem*.

L'aménagement d'espaces participatifs favoriserait le rééquilibrage des pouvoirs en donnant au citoyen les informations afin qu'il puisse mieux évaluer les politiques publiques¹³¹. La démocratie serait alors ramenée au cœur du fonctionnement de l'administration publique¹³².

Laurence Bherer cite Donald P. Moynihan qui élabore une solution pour ouvrir et sensibiliser les agents publics à la participation¹³³. Pour ce faire, Donald P. Moynihan s'intéresse aux raisons instrumentales qui vont pousser un agent public à se sensibiliser et à s'ouvrir à la participation¹³⁴. Grâce à cette perspective, il devient évident que le temps accordé à l'organisation d'espaces participatifs, l'effort consenti pour vulgariser les informations techniques, la perte de contrôle sur l'évolution de l'enjeu discuté, etc., deviennent des raisons pour qu'un agent public soit en faveur de faciliter la participation du citoyen¹³⁵.

En réduisant les coûts par rapport aux bénéfices instrumentaux, il est possible de faire de la participation avec les citoyens¹³⁶. Les bénéfices d'une telle démarche tiennent dans une ouverture sociale des politiques publiques, une plus grande efficacité des programmes basés sur l'information donnée par les citoyens, ou encore, la possibilité que des idées innovantes émergent du débat public¹³⁷.

La démocratie participative s'inscrit ainsi dans une ambition de renouveler la pensée politique¹³⁸. Celle-ci comporte deux objectifs : d'une part, renouveler la délibération en dehors des arènes des parlements ou des assemblées locales, par des discussions directes entre citoyens, d'autre part, élargir la publicisation des discussions, c'est-à-dire, faire largement état des accords et des désaccords nés des débats publics pour pouvoir peser ensuite sur les décisions¹³⁹.

La participation citoyenne débouche sur plusieurs éléments selon Ank Michels. Elle permet aux citoyens d'intervenir dans le processus décisionnel ; elle contribue à inclure les citoyens dans les processus politiques ; elle encourage les compétences et

¹³¹ BHERER, L., *op cit.*, p. 111.

¹³² *Ibidem.*

¹³³ *Ibid.*, p. 112.

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ *Ibidem.*

¹³⁶ *Ibidem.*

¹³⁷ *Ibidem.*

¹³⁸ GAUDIN, J.-P., *La démocratie participative*, Armand Colin, 2007, p. 119.

¹³⁹ *Ibidem.*

les vertus civiques ; elle débouche sur des décisions rationnelles basées sur un débat public ; et enfin, elle renforce la légitimité des décisions¹⁴³.

Dans le champ urbain, les citoyens démontrent souvent un désintérêt pour les problèmes de gestion car ils doivent fournir un effort pour accéder à certaines informations en la matière¹⁴⁴. Néanmoins, l'information rendue disponible n'est pas favorable selon Olivier Thomas, à l'insertion des citoyens dans le débat démocratique car elle est fortement institutionnalisée et formalisée¹⁴⁵. Pour que le citoyen s'intéresse à la participation aux décisions politiques, il est nécessaire de rendre l'information disponible et de qualité¹⁴⁶.

Depuis quelques années, une idéologie de la gouvernance démocratique se répand de plus en plus dans les milieux universitaires et dirigeants, selon laquelle on accorderait une attention particulière à l'inclusion de la pluralité d'acteurs, à la négociation, aux processus, et surtout, au consensus entre les acteurs¹⁴⁷. En conclusion, la relation entre la participation et la gouvernance urbaine reposerait sur le fait qu'elle met en quelques sortes un terme à la primauté de l'État dans les politiques urbaines¹⁴⁸.

Les associations, une participation « organisée » ou « institutionnalisée » : le pont entre les citoyens ordinaires et les autorités publiques

L'engagement des associations sur la scène institutionnelle est justifié par une volonté de participer aux affaires publiques, c'est une manière pour elles d'affirmer leur appartenance à la collectivité¹⁴⁹. Dans le cadre urbain, les dispositifs participatifs sont vus comme le point de conjonction entre les citoyens organisés, le territoire et les politiques pour arriver à communiquer ensemble¹⁵³.

¹⁴³ MICHELS, A., *op cit.*, p. 280.

¹⁴⁴ THOMAS, O., *op cit.*, p. 151.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 149.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 147.

¹⁴⁷ DAMAY, L., et DELMOTTE, F., « Le schéma directeur « Botanique » : Une expérience bruxelloise entre gouvernance et participation ? », in M. Hubert et F. Delmotte, *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, Les cahiers de la Cambre, Bruxelles, 2009, p. 170.

¹⁴⁸ *Ibidem.*

¹⁴⁹ RUI, S., et VILLECHAISE-DUPONT, A., « Les associations face à la participation institutionnalisée : Les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et sociétés*, vol. 123, no. 4, 2005, p. 28.

¹⁵³ *Ibidem.*

Pour Sandrine Rui et Agnès Villechaise-Dupont, les associations se décrivent souvent comme étant les figures de la communauté des citoyens qui vont porter sur un étendard leurs convictions¹⁵⁴. Ceci tient d'une forte identification à une des normes de la citoyenneté active : le langage de volonté¹⁵⁵. Ce langage s'exprime dans l'espace urbain comme un moyen de produire une volonté générale grâce au cadre posé par les dispositifs participatifs¹⁵⁶. Le quartier et la ville sont ainsi pour elles l'expression d'un langage commun auxquelles les associations contribuent¹⁵⁷. Elles ont en ce sens un caractère représentatif avec la volonté de poursuivre un but commun qui dépasse le bénéfice des adhérents à l'association¹⁵⁸. C'est en cela qu'elles puisent leur légitimité à « parler au nom » des citoyens¹⁵⁹.

La participation organisée bénéficie du support à l'intégration locale et de la sociabilité du voisinage, étant donné que les associations représentent le lieu d'information et de rapprochement entre les citoyens et les décideurs politiques¹⁶⁰. Dans le champ urbain, les acteurs sociaux urbains montrent une certaine distance face à la participation institutionnalisée car il est attendu d'eux d'endosser un rôle de médiation à jouer entre les pouvoirs publics et la population¹⁶¹.

Selon Sandrine Rui et Agnès Villechaise-Dupont, l'élargissement de la participation à tous les citoyens serait considéré comme une stratégie de réduction de la pression associative, réduisant à néant les efforts et le temps mis en place pour que l'autorité publique reconnaisse leurs compétences¹⁶². Elles décrivent les formes d'ouvertures démocratiques par le biais de la démocratie de proximité comme un nouvel outil de domination¹⁶³. Celui-ci aurait pour fonction d'étouffer les velléités de la société civile afin que les gouvernants locaux s'en servent pour mieux asseoir leur pouvoir¹⁶⁴.

L'entrée des citoyens ordinaires dans le jeu de la concertation complique le travail des associations¹⁶⁵. Les dispositifs participatifs réduisent le champ d'intervention des

¹⁵⁴ RUI, S., et VILLECHAISE-DUPONT, A., *op cit.*, p. 28.

¹⁵⁵ *Ibidem.*

¹⁵⁶ *Ibidem.*

¹⁵⁷ *Ibidem.*

¹⁵⁸ *Ibidem.*

¹⁵⁹ *Ibidem.*

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 23.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 27.

¹⁶² *Ibid.*, p. 25-26.

¹⁶³ *Ibidem.*

¹⁶⁴ *Ibidem.*

¹⁶⁵ *Ibidem.*

associations car selon elles, les instigateurs de la participation misent sur le manque de compétence des citoyens pour éviter de faire des débats publics un lieu de contrepouvoir¹⁶⁶. De plus, l'ouverture des dispositifs participatifs aux citoyens ordinaires laisse entrevoir un rapport plus direct, sans médiation associative systémique, entre les élus et les citoyens¹⁶⁷. Ainsi, la légitimité des associations se retrouve fragilisée¹⁶⁸.

En somme, la participation est liée au domaine de la gouvernance urbaine en ce qu'elle met en avant une société civile plus organisée et désireuse de la valorisation de la démocratie participative dans les processus décisionnels¹⁶⁹. La participation peut se résumer à « la contribution de la construction de réponses aux besoins de la collectivité et/ou des différents groupes qui la composent »¹⁷⁰. Elle a un objectif social qui vise à mobiliser les citoyens, permettre de créer du lien avec l'autorité publique, et surtout, d'ouvrir la discussion¹⁷¹.

Néanmoins, la participation citoyenne reste difficile à mettre en œuvre pleinement pour les administrations publiques car ces dernières sont des structures encore trop hiérarchisées et opaques à l'égard des citoyens qui souhaitent s'investir dans les politiques publiques locales¹⁷².

Une gouvernance urbaine participative

La gouvernance participative est une stratégie qui améliore l'efficacité de la gouvernementalité, ou de la possibilité de gouverner¹⁷³. Le manque de compréhension des instances de décision, des enjeux locaux, entravent l'efficacité du gouvernement en général puisque leurs décisions sont souvent éloignées de la réalité et *de facto*, ne répondent pas aux besoins en la matière¹⁷⁴. C'est pourquoi la gouvernance participative va surmonter ce problème-là, car elle va inclure les acteurs dans le

¹⁶⁶ RUI, S., et VILLECHAISE-DUPONT, A., *op cit.*, p. 26.

¹⁶⁷ *Ibidem.*

¹⁶⁸ *Ibidem.*

¹⁶⁹ FAURE, A., GLASSEY, O., et LERESCHE, J.-P., *op cit.*, p. 13.

¹⁷⁰ LAMBERT, M., *La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer* [En ligne], *op cit.*

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² BHERER, L., *op cit.*, p. 109.

¹⁷³ KÜBLER, D., *et al.*, « Renforcer la gouvernabilité plutôt qu'approfondir la démocratie : Les raisons qui amènent les gouvernements locaux à introduire la gouvernance participative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 86, no. 3, 2020, p. 429.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 430.

processus décisionnel en ajustant les dispositifs existants afin de faire de la participation citoyenne¹⁷⁵.

Les mécanismes de gouvernance participative sont qualifiés d'innovations démocratiques¹⁷⁶. Cela signifie que ces procédures ou instruments créent des possibilités de participation citoyenne qui n'existaient pas auparavant¹⁷⁷. La gouvernance participative renforce ainsi la dimension délibérative des processus politiques, car elle permet à un plus grand nombre de citoyens de prendre part à la discussion au sujet de décisions politiques¹⁷⁸.

La gouvernance participative serait ainsi une réponse au déficit de démocratie représentative¹⁷⁹. Celle-ci s'explique par la diminution de la participation aux institutions démocratiques traditionnelles, entraînant ainsi des déficits de légitimité qui augmentent la pression en faveur d'un nouveau démocratique, et finalement, favoriserait la mise en place de dispositifs de gouvernance participative¹⁸⁰.

Aujourd'hui, la participation est devenue une démarche presque naturelle pour les décideurs mais elle ne naît pas spontanément¹⁸¹. Les autorités publiques ont longtemps pensé qu'il suffisait de convoquer les citoyens pour des réunions d'information, ce n'est que petit à petit qu'ils ont cherché à ouvrir le débat¹⁸². L'enjeu désormais est de « faire participer » le citoyen en l'écoutant et en discutant avec lui, et non plus simplement de l'informer sur les démarches mises en œuvre par les autorités publiques. La participation, comme la démocratie parlementaire, a besoin de scènes de discussion, de débat, d'évaluation de ses effets¹⁸³. Le désir de participation a surtout été porté par des mobilisations collectives et des mouvements sociaux qui désespéraient à se faire entendre¹⁸⁴.

La participation considère ainsi un vaste rassemblement de démarches différentes qui peuvent aller de la simple consultation des citoyens à un objectif de coproduction des

¹⁷⁵ KÜBLER, D., *et al.*, *op cit.*, p. 430.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 429.

¹⁷⁷ *Ibidem.*

¹⁷⁸ *Ibidem.*

¹⁷⁹ *Ibidem.*

¹⁸⁰ *Ibidem.*

¹⁸¹ GAUDIN, J.-P., *op cit.*, p. 15.

¹⁸² *Ibidem.*

¹⁸³ *Ibidem.*

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 10.

décisions¹⁸⁵. Elle doit permettre d'améliorer les choix publics des élus mais elle résulte parfois d'une écoute conférée par les pouvoirs publics, parfois de concessions faites à des prises de parole des citoyens qui ont réussi à s'imposer¹⁸⁶.

SECTION III. LES INSTRUMENTS DANS L'ACTION PUBLIQUE URBAINE

Dans cette section, nous abordons l'approche instrumentale de l'action publique. Nous allons également observer la distinction entre les notions d'instrument, de technique et d'outil. Enfin, nous accorderons un point pour distinguer deux types d'instrument d'action publique urbaine, à savoir le plan et le projet.

Les notions d'instrument, d'outil et de technique

La question de l'action publique, notamment en matière urbaine, est intrinsèquement liée à la question des instruments. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès définissent les instruments d'action publique comme « constituant un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »¹⁸⁷.

Sur base des travaux de sociologie du travail, ils ajoutent que les instruments sont conçus non seulement dans une perspective spécifique, c'est-à-dire qu'ils sont utilisés à une fin bien précise mais ils disposent également d'une finalité intermédiaire¹⁸⁸. Ainsi, les instruments d'action publique ne peuvent être réduits à une finalité technique pure car ils sont indissociables des acteurs qui les utilisent ou les mettent en œuvre¹⁸⁹. En d'autres termes, ils évoluent avec le problème public à traiter¹⁹⁰.

Les instruments d'action publique ne sont pas neutres, dans l'ouvrage *Gouverner par les instruments*, les auteurs citent Christopher Hood qui affirme que l'instrument dispose de plusieurs finalités (*multi-purpose*)¹⁹¹. Il est ainsi porteur d'ambiguïtés et

¹⁸⁵ BHERER, L., *op cit.*, p. 119.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ LASCOUMES, P., et LE GALÈS, P., « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in P. Lascoumes et P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 13.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 15.

dispose d'un caractère hétérogène¹⁹². Malgré la portée générique de l'instrument, c'est-à-dire qu'il peut s'appliquer à des problèmes sectoriels divers, celui-ci ne peut être détaché des finalités qui lui ont été attribuées¹⁹³. C'est donc en ce sens que les instruments diffèrent entre eux puisqu'ils sont mobilisés dans des politiques différentes, que ce soit dans leur forme ou dans leur fondement¹⁹⁴.

Aussi est-il important de rappeler que les notions d'outil, d'instrument et de technique peuvent être confondues. Cependant, elles diffèrent dans le sens où elles se distinguent selon leurs niveaux d'observation¹⁹⁵. En effet, l'instrument est un type d'institution sociale tel que le recensement, la cartographie, etc.¹⁹⁶. La technique est un processus qui va opérationnaliser l'instrument, comme par exemple un type de loi ou de décret¹⁹⁷. L'outil, quant à lui, réside au sein de la technique en tant que micro-dispositif, pour reprendre l'exemple de la technique, l'outil peut être une obligation prévue dans une disposition légale¹⁹⁸.

Les projets et les plans : Deux instruments d'action publique urbaine

Gilles Pinson dans sa contribution à l'ouvrage *Gouverner par les instruments* de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, attribue trois caractéristiques au projet. Le projet d'abord est un instrument de mobilisation sociale (première caractéristique), cette mobilisation est recherchée à travers la mise en œuvre d'interactions et de processus (deuxième caractéristique) dans le cadre des politiques urbaines, enfin, le projet a également pour fonction d'affirmer des identités d'action et de pérenniser des groupes d'acteurs solidarisés par le partage des mêmes objectifs (troisième caractéristique)¹⁹⁹.

Dans la définition des projets de Noberto Bobbio, Gilles Pinson soulève deux composantes essentielles : les acteurs et les ressources²⁰⁴. Les projets s'inscrivent dans de longues périodes, ce qui les expose à l'évolution des réseaux d'acteurs impliqués,

¹⁹² LASCOUMES, P., et LE GALÈS, P., *op cit.*, p. 15.

¹⁹³ *Ibidem.*

¹⁹⁴ *Ibidem.*

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 14.

¹⁹⁶ *Ibidem.*

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 15.

¹⁹⁸ *Ibidem.*

¹⁹⁹ PINSON, G., « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », in P. Lascoumes et P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 201.

²⁰⁴ PINSON, G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité collective dans les villes européennes », *op cit.*, p. 638.

des ressources disponibles et de la transformation des conditions économiques²⁰⁵. Il insiste sur la disparité et la variété des ressources notamment²⁰⁶, ce qui nécessite donc la construction d'un consensus sur ce plan-là également²⁰⁷. Dans ce cadre, il peut être intéressant de faire dialoguer en permanence les ressources en constante évolution et les objectifs précaires et amendables²⁰⁸. Le projet est un instrument au sens de Gilles Pinson, car il peut rattacher des conceptions relatives aux conditions de possibilité de l'action collective et de construction du consensus dans nos sociétés²⁰⁹.

Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, le projet apparaît ainsi comme un instrument d'action publique singulier²¹⁰. Ils partent du postulat suivant : les instruments sont désignés par les acteurs eux-mêmes comme des facteurs secondaires, des dimensions anodines, alors qu'ils peuvent avoir une puissance autonome de transformation non seulement des modes opératoires mais également des contenus des politiques publiques²¹¹. Dans ce cadre, le projet pour eux exprime une volonté de procéder à une rupture avec d'autres instruments jugés anciens et moins opérants²¹².

Patrizia Ingallina définit le projet urbain comme une ouverture qui impose une évolution des mentalités car il demande davantage de partenariat entre institutions publiques, c'est-à-dire « une volonté de s'inscrire dans une logique de globalité et de durée »²¹³. Il a une portée globale car il ne détermine pas de schémas stricts et il s'inscrit dans une finalité large, économique, sociale et culturelle²¹⁴. Il renvoie aussi à une multiplicité des techniques car il se rapporte à plusieurs compétences d'aménagement, de construction et d'écologie²¹⁵. Cette multiplicité des techniques n'a de sens que si elle a une légitimité globale de nature politique²¹⁶. Le projet urbain

²⁰⁵ PINSON, G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité collective dans les villes européennes », *op cit.*, p. 638.

²⁰⁶ *Ibid.*, pp. 638-639.

²⁰⁷ PINSON, G., « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », in P. Lascoumes et P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, *op cit.*, p. 209.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 206.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 200.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 219.

²¹¹ *Ibidem.*

²¹² *Ibidem.*

²¹³ INGALLINA, P., *Le projet urbain*, Presses Universitaires de France, 2003, p. 11.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 20.

²¹⁵ *Ibidem.*

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 20-21.

renvoie à une notion globale : il s'identifie avec un ensemble d'actions inscrites dans la durée et légitimées par le pouvoir politique²¹⁷.

D'après Gilles Pinson, le projet n'est pas anodin, c'est un instrument rempli de valeurs, parfois en contradiction entre elles²¹⁸. Il cite notamment, la nécessité d'anticiper grâce à la prospection ; d'intégrer l'incertitude à travers l'activité de projection ; l'ouverture au contexte afin de confronter les acteurs urbains à l'environnement ; l'injonction au consensus afin que les groupes agissent de manière cohérente et coordonnée ; la décentralisation de l'action qui va permettre de s'adapter face à certaines situations ; l'attention portée au processus car elle produit des effets de connaissance et d'alignement cognitif avec les acteurs urbains ; et enfin, l'attention portée à l'identité des acteurs car le but du projet n'est pas seulement le résultat final (*outputs*) mais de constituer un acteur collectif doté d'une identité propre grâce au projet²¹⁹.

En somme, la notion de projet est perçue différemment entre Gilles Pinson d'un côté, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès de l'autre. Pour le premier, le projet est un instrument choisi et il constitue un dispositif d'action qui déclenche des processus interactifs, qui sont de nature à échapper à un contrôle total. Pour Pinson, le projet est imprévisible et cet élément aléatoire est intégré dans la phase d'élaboration des objectifs²²⁰. Pour les seconds, le projet est l'œuvre des *policy-makers* comme voie de recours, dans le sens où il est mis au service d'objectifs identifiés et invariables²²¹.

Les architectes employaient la notion de projet urbain à laquelle ils associaient l'idée d'un projet d'architecture à grande échelle²²³. La notion de projet, initialement un processus technique du ressort de l'architecte, l'emportait sur celle d'urbain qui se réfère à la ville et qui renvoie à des compétences multiples, pas uniquement aux problèmes d'organisation spatiale²²⁴.

À partir des années 1970, la notion de projet est remplacée par la notion de plan car elle renvoie à la nécessité ressentie par les acteurs des politiques urbaines de ne plus

²¹⁷ INGALLINA, P., *op cit.*, p. 21.

²¹⁸ PINSON, G., « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », in P. Lascoumes et P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, *op cit.*, p. 220.

²¹⁹ *Ibid.*, pp. 220-221.

²²⁰ *Ibid.*, p. 221.

²²¹ *Ibidem.*

²²³ INGALLINA, P., *op cit.*, p. 7.

²²⁴ *Ibidem.*

penser l'action publique urbaine comme une opération de mise en œuvre générale, mais comme une activité politique nécessaire à l'implication des acteurs concernés et à la valorisation des ressources de la ville en matière urbanistique²²⁵.

Avec la notion de plan, les acteurs conçoivent l'action publique urbaine comme une activité politique qui nécessite l'implication des acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources que ce territoire recèle²²⁶. De par le caractère politique du plan, l'usage d'un tel outil permet d'opérationnaliser l'action gouvernementale²²⁷ au sens de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès.

SECTION IV. LIENS ENTRE LES NOTIONS DE GOUVERNANCE URBAINE ET DE PARTICIPATION DANS LES PROJETS URBAINS

Le passage du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine émerge en raison de deux facteurs principaux : un contexte institutionnel fragmenté et un public de plus en plus diversifié au sein duquel les identités et les intérêts de chacun veulent s'affirmer²²⁸. La participation devient déterminante dans la gouvernance urbaine, puisque les processus de décision tendent à l'ouverture mais paradoxalement maintiennent une certaine opacité²²⁹. En ce sens, la gouvernance fournit un cadre conceptuel au projet urbain, dans lequel sont impliqués un grand nombre d'acteurs : les acteurs publics, les acteurs privés, et dans une moindre mesure les citoyens²³².

Avec la gouvernance, il est possible d'introduire de la codécision en faisant participer d'autres acteurs au processus décisionnel. Cette codécision s'exprime principalement par de la négociation, de la codécision et de la coconstruction entre les acteurs puisque l'État n'étant plus au centre de la décision des politiques publiques, d'autres acteurs s'ouvrent sur ces questions.

La gouvernance peut en arriver à pousser plus loin l'horizontalité entre les acteurs, en incluant cette fois, non pas uniquement des acteurs de la société organisée au processus décisionnel mais en faisant participer les citoyens. À ce moment-là, il n'est plus

²²⁵ PINSON, G., « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », in P. Lascoumes et P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, *op cit.*, p. 201.

²²⁶ *Ibid.*, p. 221.

²²⁷ LASCOUMES, P., et LE GALÈS, P., *op cit.*, p. 12.

²²⁸ BACQUÉ, M.-H., et GAUTHIER, M., *op cit.*, p. 45.

²²⁹ *Ibidem.*

²³² VERMEULEN, S., et HARDY, M., *Communication et participation dans le cadre de grands projets urbains*, Brussels Studies Institute – Brussels Centre Observatory (BSI-BCO), Bruxelles, 2005, p. 124.

question de négociation ou de délibération entre acteurs mais de réelle participation par l'implication des citoyens dans la codécision avec les acteurs publics et privés, bien que cette participation n'intervienne qu'en amont ou en aval et qu'elle soit bien souvent une simple consultation non contraignante pour le décideur politique.

Ainsi, la gouvernance urbaine porte avec la participation, un projet de société qui fonctionne au compromis et au consensus, et moins en termes de conflit²³⁵. La participation implique des relations nouvelles entre décision et expertise, dans la mesure où cette expertise n'est plus définie et monopolisée par le pouvoir exécutif²³⁶.

Les notions de gouvernance urbaine et de participation citoyenne sont importantes à relever car elles nous permettent de définir les spécificités de ces deux types d'instrument propres au domaine urbanistique et à l'aménagement du territoire. Dans ce mémoire, nous verrons pourquoi la notion de plan est plus englobante que celle de projet grâce à notre étude de cas.

SECTION V. LA QUESTION DE RECHERCHE

Suite à la lecture des littératures afférentes aux diverses notions exposées *supra*, nous avons ainsi pu mettre en lumière la portée de ces termes dans le cadre de la réalisation de ce mémoire. En effet, la question de départ était la suivante : *en matière de gouvernance urbaine, à quelles fins la participation des citoyens est-elle utilisée dans les instruments d'action publique urbaine lors des projets d'aménagement du territoire ?*

Notre question de départ a permis de mettre en place un cadre théorique qui a provoqué l'émergence de deux pôles principaux dans l'objet de ce mémoire : la gouvernance urbaine d'une part, et la participation d'autre part. En effet, grâce à la réalisation de ce cadre théorique, nous avons mis en relation ces deux notions, tout en maintenant la dimension de projet urbain qui nous intéresse ici.

Le cadre théorique a donc ainsi favorisé l'émergence de la question de recherche suivante : *en quoi le processus de participation des citoyens dans les Plans*

²³⁵ ASCHER, F., *op cit.*, p. 67.

²³⁶ *Ibid.*, pp. 67-68.

d'Aménagement Directeurs (PAD), répond-il aux enjeux en matière de gouvernance urbaine et de participation citoyenne ?

L'enjeu à présent sera d'analyser la manière dont la notion de gouvernance urbaine et de participation s'articulent en étudiant un instrument de planification urbaine : le Plan d'Aménagement Directeur, en vigueur sur le territoire des Casernes d'Ixelles – Usquare à Bruxelles entre 2018 et 2020. Nous tenterons ainsi de voir comment se déroulent les dispositifs participatifs citoyens dans le processus d'élaboration des PAD en matière de gouvernance urbaine.

CHAPITRE II. RETOUR SUR L'OBJET DE RECHERCHE : LE PLAN D'AMÉNAGEMENT DIRECTEUR

Dans ce chapitre, nous allons établir dans un premier temps la méthodologie qui a été suivie pour la conduite de cette recherche. Dans un deuxième temps, nous allons apporter des éléments de contexte pour mieux comprendre la situation en matière de gouvernance urbaine, de participation et d'instruments de planification urbaine à Bruxelles. Ces éléments de contexte vont nous aider à mieux appréhender le troisième chapitre relatif à notre étude de cas sur le PAD Casernes d'Ixelles – Usquare.

SECTION I. LA MÉTHODOLOGIE SUIVIE

Le présent mémoire aborde la question de la relation qui lie la gouvernance urbaine à la participation citoyenne, et cela, dans le cadre du PAD sur la zone stratégique bruxelloise dite des Casernes d'Ixelles et du nouveau quartier de l'Usquare. Dans le but de répondre à notre question de recherche : *en quoi le processus d'implication des citoyens dans les plans d'aménagement directeurs répond-il aux enjeux en matière de gouvernance urbaine et de participation citoyenne ?*, il est nécessaire d'adopter une certaine méthodologie afin d'apporter des éléments de réponses probants à notre cas d'étude.

La démarche qui a permis la bonne conduite de notre recherche, repose d'une part sur la littérature autour de la participation citoyenne, la gouvernance urbaine et les instruments. L'analyse des instruments va permettre de comprendre la mise en place des PAD à Bruxelles. Enfin, une démarche qualitative, basée sur des entretiens semi-directifs avec des chargés de projet (Milène Deneubourg et Géraud Bonhomme) du PAD Casernes, ainsi que la coordinatrice de projet (Charlotte Demulder), chargée de l'évaluation de l'instrument de planification qu'est le PAD, va concrétiser l'objet de notre recherche.

Il est à noter que les personnes interrogées travaillent toutes au sein de Perspective.brussels, un centre d'expertise spécialisé dans le développement de stratégies relatives au territoire pour la Région de Bruxelles-Capitale, et ont été rencontrés pour certains lors du stage du premier quadrimestre. Quant à leur rapport

aux PAD, ils travaillent sur leur élaboration « en concertation avec les autorités et opérateurs publics concernés, ainsi que les acteurs urbains privés », ainsi que sur leur évaluation²⁴⁹. Les chargés de projet de PAD sont également chargés de l'organisation de la « dynamique de participation avec les habitants et la société civile en vue de mobiliser l'expertise citoyenne »²⁵⁰.

Tableau récapitulatif du déroulement des entretiens²⁵¹.

Personnes interrogées	Date	Durée	Lieu	Nombre d'entretiens
Milène Deneubourg et Géraud Bonhomme²⁵²	26 février 2021	1h08	Teams	1
Charlotte Demulder	- 10 mars 2021 - 15 mars 2021	45 minutes 22 minutes	Facetime audio	2

Les questions des entretiens reposent sur les deux aspects principaux de notre objet de recherche, à savoir la gouvernance urbaine et la participation citoyenne au regard de l'instrument de planification urbaine : le PAD.

Dans le premier aspect, nous avons relevé trois sous-thèmes importants : les acteurs des politiques urbaines, l'identité de la ville ainsi que les citoyens dans la gouvernance urbaine. Ces trois points ont permis de décliner plusieurs questions sur base des théories relevées dans la littérature.

Concernant les acteurs des politiques urbaines, nous avons jugé intéressant de mettre en avant le changement d'axe dans le processus décisionnel en matière de politiques urbaines d'une part. En effet, selon Renaud Epstein, la gouvernance urbaine est un changement d'axe analytique dans laquelle la coordination entre acteurs du processus

²⁴⁹ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *Projets urbains*, Novembre 2020, p. 6.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ Le guide d'entretien est à retrouver en annexe.

²⁵² L'entretien a été effectué conjointement sur proposition des deux chargés de projet.

décisionnel de mise en œuvre des politiques urbaines devient horizontale en raison de l'émergence d'acteurs²⁵³. D'autre part, nous relevons que les partenariats entre acteurs publics et privés, ainsi que la mobilisation collective, permettent d'agrèger les acteurs dans un projet commun dans l'intérêt de la ville²⁵⁴.

Concernant l'identité de la ville, Gilles Pinson évoque la valorisation des ressources de la ville que les acteurs urbains doivent intégrer à la gouvernance urbaine pour qu'ils deviennent des acteurs collectifs²⁵⁵. Quant à la place des citoyens dans la gouvernance urbaine, nous relevons deux aspects primordiaux : premièrement, la participation des citoyens dépend de leur volonté ainsi que de celle des gouvernements à « faire exister une relation basée sur la cocreativité productive entre les autorités publiques et les citoyens »²⁵⁶. Deuxièmement, l'insuffisance de la participation des citoyens repose sur un encadrement juridique excessif en raison de l'hostilité du législateur et des politiques à mettre en place des dispositifs visant à mieux les inclure en tant qu'acteurs des projets urbains²⁵⁷.

Dans le deuxième aspect relatif à la participation citoyenne, nous relevons deux points importants : le point sur la démocratie participative et la participation des citoyens au regard de celle des associations. Pour le premier point, nous demandons si les dispositifs participatifs existants permettent de répondre suffisamment aux enjeux de démocratie locale²⁵⁸. Quant à la participation, nous nous interrogeons sur l'exclusivité des associations de citoyens en place ou de son ouverture aux citoyens ordinaires également. Néanmoins en théorie, nous voyons que ce sont généralement ceux qui sont déjà investis dans la vie publique qui participent le plus souvent²⁵⁹.

Le dernier thème du guide d'entretien repose sur la notion d'instrument. Il comporte deux éléments importants : premièrement, les rapports sociaux que produit la mise en œuvre d'un instrument d'action publique urbaine. Ce point émane de la définition des instruments de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, selon laquelle les instruments sont des dispositifs techniques et sociaux qui organisent les rapports sociaux entre

²⁵³ EPSTEIN, R., *op cit.*, p. 459.

²⁵⁴ JOUVE, B., et LEFÈVRE, C., *op cit.*, p. 836.

²⁵⁵ PINSON, G., *op cit.*, p. 625.

²⁵⁶ BEKKERS, V., et TUMMERS, L., *op cit.*, p. 217.

²⁵⁷ BONNOTTE, C., et SAUVIAT, A., *op cit.*, p. 51.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ FAURE, A., GLASSEY, O., et LERESCHE, J.-P., *op cit.*, p. 16.

l'autorité publique et ses destinataires²⁶⁰. Deuxièmement, un instrument contient une portée générique, c'est-à-dire qu'il a la possibilité de s'appliquer à tout type de domaine²⁶¹. Enfin, la participation citoyenne contribuerait à la construction de réponses aux besoins des différents groupes, ce qui permet de faire reconnaître ses droits devant l'autorité gouvernementale, c'est ce que nous vérifions lors de nos entretiens²⁶².

Ces points théoriques ont été posés à Milène Deneubourg et Géraud Bonhomme au regard du PAD Casernes d'Ixelles – Usquare, ainsi qu'à Charlotte Demulder au regard de l'élaboration des PAD.

SECTION II. LES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION URBAINE À BRUXELLES

Dans cette section, nous allons faire l'historique des instruments de planification urbaine à Bruxelles depuis les années 1960, afin de mieux comprendre l'inscription des PAD dans le paysage urbain bruxellois. Dans ce contexte, nous allons rappeler en quoi l'aménagement du territoire est une politique de longue haleine qui marque les espaces et les dynamiques à Bruxelles.

D'une loi organique à un code de l'aménagement du territoire à Bruxelles : les bases légales des instruments de planification urbaine

La révision de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme promulguée en 1962, constitue le premier grand chantier législatif de la Région de Bruxelles-Capitale qui a voulu disposer d'instruments de conduite de politiques publiques dans un cadre intégré et transversal²⁶⁹. En effet, auparavant Bruxelles a souffert des politiques nationales qui étaient instrumentalisées par l'Etat comme un facteur productif²⁷⁰. La jeune Région bruxelloise souhaite ainsi améliorer l'efficacité des actions publiques en raison des limites budgétaires, en plus de l'enjeu politique d'assurer la crédibilité de la nouvelle institution en place²⁷¹.

²⁶⁰ LASCOUMES, P., et LE GALÈS, P., *op cit.*, p. 13.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 15.

²⁶² LAMBERT, M., *La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer* [En ligne], *op cit.*

²⁶⁹ DE BEULE, M., *et al.*, *Bruxelles, histoire de planifier. Urbanisme aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles*, Mardaga, 2017, p. 426.

²⁷⁰ *Ibidem.*

²⁷¹ *Ibidem.*

L'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme va être révisée à plusieurs reprises (seize fois en tout), pour devenir en 2004 le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT)²⁷². Ce code constitue la base juridique des instruments d'urbanisme et d'aménagement du territoire pour l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale²⁷³.

Le Plan Régional de Développement de 1995 (PRD) : le premier instrument de planification urbaine

Le premier PRD a été adopté en 1995²⁷⁴. Le but de ce plan était de lutter contre l'exode urbain et la déstructuration de la ville²⁷⁵. Ainsi, le projet de PRD de 1995 est élaboré dans un climat d'effervescence intense : la Région bruxelloise doit pour la première fois faire l'inventaire détaillé de ses forces et faiblesses, et des opportunités qu'elle doit pouvoir saisir ainsi que les menaces qu'elle va devoir affronter²⁷⁶. Le bilan est fort préoccupant pour les autorités bruxelloises²⁷⁷. C'est pourquoi ce plan propose une action vigoureuse pour inverser les tendances : en protégeant les quartiers résidentiels d'un envahissement par les activités administratives, et en concentrant les moyens publics sur le centre-ville²⁷⁸.

Le PRD de 2002 : un besoin de révision du premier Plan

La décision d'adopter un deuxième PRD vient du constat que les changements menés depuis 1995, ainsi que les problèmes rencontrés ont un caractère permanent²⁷⁹. La population à Bruxelles croît et cette croissance amène un double mouvement : l'exode en périphérie des familles aisées se poursuit et est contrebalancé par une augmentation du solde migratoire avec l'étranger²⁸⁰. Il y a lieu de constater un retour en ville mais

²⁷² DE BEULE, M., *et al.*, *op cit.*, p. 426.

²⁷³ Perspective.brussels, *Modification du CoBAT : Une réforme législative de grande ampleur* [En ligne], URL : <https://perspective.brussels/fr/actualites/modification-du-cobat> (Consulté le 28 juin 2021).

²⁷⁴ Perspective.brussels, *Plan Régional de Développement (PRD)* [En ligne], URL : <https://perspective.brussels/fr/plans-reglements-et-guides/plans-strategiques/plan-regional-de-developpement-prd> (Consulté le 17 juin 2021).

²⁷⁵ *Ibidem.*

²⁷⁶ DE BEULE, M., *et al.*, *op cit.*, p. 427.

²⁷⁷ *Ibidem.*

²⁷⁸ *Ibidem.*

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 439.

²⁸⁰ *Ibidem.*

les écarts entre les communes riches et pauvres restent stables, alors que la précarité dans les quartiers du centre augmente²⁸¹.

Dans sa déclaration d'intention de modification totale du PRD, le gouvernement identifie cinq nouveaux défis qui justifient une révision complète du Plan : l'essor démographique ; l'emploi, la formation et l'enseignement ; l'environnement ; la lutte contre la dualisation de la ville et la pauvreté ; l'internationalisation ; plus tard, sera ajouté le défi de la mobilité²⁸².

Le PRD de 2002 indique ainsi deux types de zones-leviers au développement régional : d'une part, les friches à urbaniser et d'autre part, les zones bâties à requalifier ou réorganiser²⁸³. Il précise que le schéma directeur préfigure les grandes tendances d'aménagement ou de réaménagement d'un territoire, et qu'il détermine les principales options d'intervention qui y seront développées, ainsi que les moyens requis²⁸⁴. Cette actualisation qui consiste en l'introduction des zones-leviers sur le territoire bruxellois va permettre la mise en œuvre des schémas directeurs que nous allons évoquer plus loin²⁸⁵.

En somme, le but de ce deuxième PRD est « d'assurer à la Région une population diversifiée, en renforçant l'intégration sociale des personnes fragilisées, en stabilisant les habitants dans les quartiers et en encourageant le retour à la ville ; de favoriser le développement économique durable et générateur d'emplois pour les Bruxellois ; et d'inclure durablement le caractère international et interculturel de Bruxelles dans des projets phares, autour d'une identité forte basée sur l'ouverture et le dynamisme »²⁸⁶.

Un PRD qui s'inscrit dans la durée et dans le Projet de Ville

Bruxelles a l'ambition d'évoluer en une ville de proximité, durable, moderne et inclusive, qui offre à chacun les moyens de s'épanouir, dans les limites des compétences régionales²⁸⁷. La Région procède ainsi à une révision du PRD en 2009, qui va mener à l'adoption en 2018 du Plan Régional de Développement Durable

²⁸¹ DE BEULE, M., *et al.*, *op cit.*, p. 439.

²⁸² *Ibid.*, p. 448.

²⁸³ *Ibid.*, p. 450.

²⁸⁴ *Ibidem.*

²⁸⁵ Perspective.brussels, *Plan Régional de Développement (PRD)* [En ligne], *op cit.*

²⁸⁶ *Ibidem.*

²⁸⁷ *Ibidem.*

(PRDD)²⁸⁸. Le PRDD va devoir relever de nouveaux défis qui tournent autour de trois pôles principaux relatifs au développement durable : le social, l'économie et l'environnement²⁸⁹.

Le processus d'élaboration de ce projet de PRDD consiste en l'adoption d'une méthodologie qui allie participation au travers d'ateliers de prospective, et de contributions scientifiques en matière de développement métropolitain, densification et paysage urbain²⁹⁰. Ce plan s'assure de la cohérence des actions, initiatives, objectifs ou projets concrets pour former une trajectoire commune à l'échelle régionale²⁹¹.

Le PRDD constitue ainsi la vision du développement de la Région de Bruxelles-Capitale sur le moyen et le long terme, il représente le cadre du projet de ville bruxellois²⁹³. Le Projet de Ville met l'accent sur l'établissement d'une organisation multipolaire, c'est-à-dire une ville davantage polycentrique, et mosaïque (une ville de proximité avec ses 100 quartiers)²⁹⁶.

Sur le plan socio-économique, le Projet de Ville approuvé par le Gouvernement régional, comporte les objectifs suivants : « répondre à la croissance démographique en termes de logements, d'équipements et d'espaces ouverts ; augmenter la qualité du cadre de vie ; développer l'économie urbaine ; construire un système de mobilité urbaine équitable favorisant les transports publics et les modes actifs »²⁹⁷.

Sur le plan transversal, il repose sur les principes suivants : « un territoire polycentrique et multi-scalaire ; un territoire prenant appui sur des structures naturelles et paysagères ; un territoire équilibré au niveau social ; une accessibilité multipolaire organisée ; le respect des principes de durabilité ; une gouvernance collaborative »²⁹⁸.

Ce nouveau plan axé sur l'aspect durable pense, planifie et promeut le développement durable à Bruxelles aux horizons 2025-2040²⁹⁹. Enfin, il comporte une double dynamique : « développer les pôles stratégiques prioritaires (au nombre de douze sur

²⁸⁸ Perspective.brussels, *Plan Régional de Développement (PRD)* [En ligne], *op cit.*

²⁸⁹ *Ibidem.*

²⁹⁰ DE BEULE, M., *et al.*, *op cit.*, p. 448.

²⁹¹ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 7.

²⁹³ *Ibidem.*

²⁹⁶ DE BEULE, M., *et al.*, *op cit.*, p. 448.

²⁹⁷ *Ibidem.*

²⁹⁸ *Ibidem.*

²⁹⁹ Perspective.brussels, *Plan Régional de Développement (PRD)* [En ligne], *op cit.*

l'ensemble du territoire bruxellois) ; et organiser la Région autour de plusieurs centres qui valorisent leurs quartiers, leur identité locale, l'emploi, ainsi que des services spécifiques et de proximité »³⁰⁰.

Un instrument plus fort dans la hiérarchie des plans : le PAD

Le PAD est défini par *Perspective.brussels*,³⁰¹ comme l'instrument d'aménagement de « compétence régionale qui permet de définir en un seul mouvement les aspects stratégiques et réglementaires d'une stratégie urbaine »³⁰². D'un point de vue hiérarchique, cet instrument occupe « une place importante dans la hiérarchie des plans régionaux »³⁰³. En effet, le PAD « abroge les dispositions réglementaires des autres plans qui lui sont contraires »³⁰⁴.

La mise en place de l'instrument de planification urbaine qu'est le PAD, sur une partie du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, est encadré juridiquement par le CoBAT³⁰⁵. Le Code indique que le Gouvernement régional a la capacité d'adopter « un plan d'aménagement directeur, pour une partie du territoire régional, pour autant qu'il s'inscrive dans les orientations du Plan Régional de Développement en vigueur le jour de son adoption »³⁰⁶.

Les PAD ont ainsi pour objectif de déterminer les éléments suivants : « les affectations (habitat, commerces, bureaux, etc.) et les superficies qui doivent leur être dédiées ; la trame générale des espaces publics (structuration des voiries, espaces publics, paysage) ; les caractéristiques des constructions ; l'organisation de la mobilité et du stationnement »³⁰⁷. Ils sont composés d'un volet stratégique « qui indique les grands

³⁰⁰ *Perspective.brussels*, *Plan Régional de Développement (PRD)* [En ligne], *op cit.*

³⁰¹ *Perspective.brussels*, *À propos. Perspective.brussels, comprendre, inspirer et agir pour la Région de demain* [En ligne], URL : <https://perspective.brussels/fr/qui-sommes-nous/propos> (Consulté le 22 janvier 2021).

³⁰² *Perspective.brussels*, *Plans stratégiques et réglementaires – Plan d'Aménagement Directeur (PAD)* [En ligne], URL : <https://perspective.brussels/fr/plans-reglements/plans-strategiques-et-reglementaires-plan-damenagement-directeur-pad> (Consulté le 14 novembre 2020).

³⁰³ *Ibidem.*

³⁰⁴ *Ibidem.*

³⁰⁵ *Perspective.brussels*, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 7.

³⁰⁶ *Ibidem.*

³⁰⁷ *Perspective.brussels*, *Plans stratégiques et réglementaires – Plan d'Aménagement Directeur (PAD)* [En ligne], *op cit.*

principes, les lignes de conduite pour l'aménagement du périmètre considéré »³⁰⁸, d'une part.

Ces lignes de conduite doivent guider les autorités dans la délivrance des permis et dont elles ne peuvent s'écarter sauf moyennant une motivation expresse³⁰⁹. D'autre part, les PAD contiennent un volet réglementaire « qui reprend les éléments fondamentaux qui doivent être réglementés et qui s'imposent tant aux particuliers qu'aux autorités publiques »³¹⁰.

Du point de vue de leur élaboration, les PAD font l'objet d'un projet de plan lancé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale³¹¹, ce sont donc les commanditaires du projet de plan. En parallèle, un rapport sur les incidences environnementales (RIE) du projet est réalisé³¹². Le projet de plan et le RIE sont par la suite, soumis à une enquête publique de 60 jours³¹³.

Simultanément, ils sont également soumis pour avis à des instances consultatives à : Perspective.brussels, Bruxelles Environnement, la Commission royale des Monuments et des Sites, le Conseil de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil Consultatif au Logement, la Commission régionale de la Mobilité, ainsi qu'aux administrations communales concernées par la zone visée par le projet de plan³¹⁴.

Une fois l'enquête publique terminée, le Gouvernement régional soumet le dossier pour avis à la Commission Régionale de Développement (CRD)³¹⁵. Après avoir pris connaissance des résultats de l'enquête publique et des avis émis, le Gouvernement

³⁰⁸ Perspective.brussels, *Plans stratégiques et réglementaires – Plan d'Aménagement Directeur (PAD)* [En ligne], *op cit.*

³⁰⁹ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 6.

³¹⁰ *Ibidem.*

³¹¹ Perspective.brussels, *Plans stratégiques et réglementaires – Plan d'Aménagement Directeur (PAD)* [En ligne], *op cit.*

³¹² *Ibidem.*

³¹³ *Ibidem.*

³¹⁴ *Ibidem.*

³¹⁵ *Ibidem.*

adopte le PAD définitivement³¹⁶. Celui-ci entre en vigueur 15 jours après sa publication au Moniteur belge³¹⁷.

En ce qui concerne les parties prenantes aux PAD, c'est Perspective.brussels qui travaille sur leur élaboration « en concertation avec les autorités et opérateurs publics concernés, ainsi que les acteurs urbains privés »³¹⁸. En outre, le centre d'expertise est chargé de l'organisation de la « dynamique de participation avec les habitants et la société civile en vue de mobiliser l'expertise citoyenne »³¹⁹.

Enfin, la mise en œuvre d'un plan d'aménagement directeur repose sur le croisement entre les dispositions stratégiques et réglementaires applicables à l'ensemble du périmètre du plan et de celles spécifiques à la zone concernée³²². C'est de cette manière que les principes urbanistiques applicables à une zone du plan sont déterminés entre autres³²³.

En outre, le CoBAT indique que les dispositions réglementaires du PAD abrogent, dans le périmètre où elles sont applicables, les dispositions du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) et des règlements d'urbanisme qui y sont contraires³²⁴. Le rapport entre les prescriptions d'ordre réglementaire du PAD au regard des autres plans, repose ainsi sur le principe de l'abrogation implicite³²⁵. Cela a pour conséquence que ces règlements d'urbanisme restent d'application, sauf les dispositions de ces règlements contraires à celles du PAD³²⁶.

Ainsi, chaque PAD s'inscrit dans la stratégie du PRDD, et décline ses objectifs de façon complémentaire avec les autres stratégies mises en place par la Région pour définir le cadre du projet de ville³³⁵. Les instruments de planification tels que le PAD sont le fruit d'une collaboration de tous les acteurs du territoire, et permettent

³¹⁶ Perspective.brussels, *Plans stratégiques et réglementaires – Plan d'Aménagement Directeur (PAD)* [En ligne], *op cit.*

³¹⁷ *Ibidem.*

³¹⁸ *Ibidem.*

³¹⁹ *Ibidem.*

³²² Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 6.

³²³ *Ibidem.*

³²⁴ *Ibidem.*

³²⁵ *Ibidem.*

³²⁶ *Ibidem.*

³³⁵ *Ibidem.*

d'aménager de nouveaux quartiers s'inscrivant dans les objectifs de développement durable de la Région de Bruxelles-Capitale en tant que métropole³³⁶.

SECTION III. LE PLAN D'AMÉNAGEMENT DIRECTEUR : UN INSTRUMENT DE GOUVERNANCE URBAINE ?

Dans cette partie, nous allons expliquer en quoi le PAD constitue un instrument qui s'inscrit dans les enjeux en matière de gouvernance urbaine, mais également en quoi il peut être qualifié d'instrument selon la littérature vue dans le chapitre précédent.

Historiquement, nous pouvons constater que l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont deux champs qui ont longtemps été abordés par les administrations étatiques par une démarche très hiérarchisée et stato-centrée³⁷⁴. Dans les années 1990, les enjeux en matière de gestion publique du territoire se sont considérablement transformés car la complexité de la situation a amené à une réflexion sur la manière de gouverner l'espace urbain³⁷⁵.

Cette réflexion a amené à une évolution dans la manière de « gouverner » l'urbain de manière à élargir les parties prenantes pour les intégrer à la réalité de la scène urbanistique, à savoir la pluralité d'acteurs concernés par les enjeux urbains. Et en parallèle, la gouvernance urbaine est un mouvement qui se rencontre avec la participation, car le citoyen participe aux projets d'aménagement du territoire puisqu'il se sent de plus en plus concerné par ces enjeux, le citoyen veut devenir une partie prenante au projet et non plus simplement bénéficiaire de celui-ci³⁷⁶. Nous avons également vu que la gouvernance apporte un cadre conceptuel aux projets urbains, et que par la même occasion, elle encadre la participation³⁷⁷ dans les processus d'élaboration de ces projets-là.

Concernant les PAD, nous pouvons avancer que ceux-ci constituent effectivement des instruments sur base de la définition de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. Rappelons-le, ils définissent les instruments comme « constituant un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance

³³⁶ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 7.

³⁷⁴ EPSTEIN, R., *op cit.*, p. 459.

³⁷⁵ *Ibidem.*

³⁷⁶ BACQUÉ, M.-H., REY, H., et SINTOMER, Y., *op cit.*, p. 13.

³⁷⁷ DAMAY, L., et DELMOTTE, F., *op cit.*, p. 169.

publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »³⁷⁸.

Les PAD entrent dans cette définition, car du point de vue technique et social, ils sont constitués selon un volet réglementaire et un volet stratégique. Ces volets régissent respectivement les éléments fondamentaux et techniques du plan qui s'adressent aux acteurs, ainsi que les grands principes des rapports sociaux dans le périmètre concerné par le plan. De même, les PAD ne sont pas réductibles à une finalité technique pure au sens de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, puisqu'ils tendent à s'adapter à la zone stratégique qui les concerne³⁷⁹.

Ainsi, le PAD est un instrument qui trouve son fondement dans le CoBAT³⁸⁰. Grâce à cet instrument de prime abord au caractère technique en raison des prescrits d'ordre juridique qu'il doit suivre, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut développer une partie du territoire de la Région bruxelloise, pour autant que ce plan s'inscrive dans les orientations du PRD³⁸¹. Les PAD sont également des dispositifs sociaux car leur rôle est de valoriser le territoire, d'apporter de nouvelles opportunités en la matière et de rendre la ville plus inclusive et durable³⁸².

Suivant la définition des instruments de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Galès, le PAD est également porteur de significations et de représentations puisqu'il repose sur les orientations définies dans le PRD³⁸³. Il s'agit d'un plan qui constitue la vision de développement de la Région de Bruxelles-Capitale³⁸⁴. Par ailleurs, c'est aussi en cela que le PAD a la capacité d'organiser les rapports sociaux puisqu'il va mettre en œuvre les objectifs du projet de ville fixés par le Gouvernement bruxellois dans le PRD³⁸⁵.

En matière de gouvernance urbaine, nous pouvons également dire que les PAD intègrent ce concept à partir de celui défini par Vincent Béal, Renaud Epstein et Gilles Pinson. Les PAD sont des instruments qui sont la preuve que l'emprise de l'État a été réduit en matière de politiques urbaines puisqu'ils favorisent l'implication des parties

³⁷⁸ LASCOUMES, P., et LE GALÈS, P., *op cit.*, p. 13.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 14.

³⁸⁰ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 7.

³⁸¹ *Ibidem.*

³⁸² *Ibid.*, p. 26.

³⁸³ *Ibid.*, p. 7.

³⁸⁴ *Ibidem.*

³⁸⁵ *Ibidem.*

prenantes à ceux-ci, ainsi que le consensus entre elles³⁸⁶. De même l'État, bien que disposant d'une emprise réduite aujourd'hui en comparaison avec les politiques urbaines qu'il menait dans les années 1960, conserve sa légitimité en orientant les décisions³⁸⁷ avec les PAD.

Le PAD est un instrument de planification régional qui rassemble une multitude d'acteurs régionaux et communaux, politiques et privés, et qui tend à répondre à des ambitions ayant pour but de construire ensemble la ville. De même, la Région de Bruxelles-Capitale fait entrer sur la scène urbanistique des acteurs en vue de négocier sur le développement de certains périmètres. La plus-value en matière de gouvernance urbaine concernant les PAD, c'est une volonté régionale d'inclure le citoyen dans ces plans.

Du point de vue des notions de projet et de plan vues dans le chapitre précédent, les PAD ne s'inscrivent pas totalement dans les dimensions visées par le projet. En effet, ils ne connaissent pas une évolution des acteurs, des ressources et des objectifs au sens du projet de Noberto Bobbio. Cependant, les PAD s'inscrivent dans une dimension consensuelle, que l'auteur évoque également dans sa définition du projet, bien que sa vision du consensus repose sur des éléments différents du plan bruxellois dont il est question ici, puisque Perspective.brussels est chargé de la coordination entre les parties prenantes au PAD.

Concernant l'évolution des objectifs selon Noberto Bobbio toujours, ceux-ci demeurant amendables, ce n'est pas le cas pour les PAD car les objectifs définis dans le projet de plan sont inchangés une fois le projet adopté par le Gouvernement bruxellois. En outre, les PAD sont étrangers à l'approche du projet évoqué par Gilles Pinson, puisque le processus interactif déclenché par le plan bruxellois n'échappe aucunement au contrôle des parties prenantes au plan. Enfin, les PAD sont bien des plans au sens de Gilles Pinson, puisque les acteurs concernés par une des zones stratégiques du plan bruxellois sont impliqués dans la procédure d'élaboration de celui-ci.

³⁸⁶ BÉAL, V., EPSTEIN, R., et PINSON, G., *op cit.*, p. 111.

³⁸⁷ *Ibidem.*

SECTION IV. LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LA POLITIQUE URBAINE BRUXELLOISE : ÉVOLUTIONS JUSQU'À NOS JOURS

Dans cette section, nous reprenons l'évolution de la participation à Bruxelles depuis les luttes urbaines en évoquant l'épisode du quartier des Marolles dans les années 1960, l'échec du développement de la participation dans le cadre du schéma directeur Botanique³⁸⁸, et enfin, à l'avènement des commissions délibératives dernièrement.

Le constat, par les Bruxellois, d'une participation [fortement] limitée : l'éveil d'une association en faveur du développement de la participation

À l'origine, l'intervention de l'État dans les politiques urbaines résultait d'un plan avec une logique propre à travers la loi ordinaire sur l'urbanisme de 1962 qui a germé durant plus de 30 ans. Cette logique va être prise dans le jeu des tensions sociales et politiques³⁹². La conscience régionale qui se forge à Bruxelles est le fruit de la reconnaissance de problèmes spécifiques, qui ne peuvent être réduits à ceux qui se posent dans les deux régions voisines³⁹³. Cette conscience bruxelloise est profondément démocratique, en ce sens qu'elle va faire naître des groupements en son sein, tels que des associations, des comités, des groupes d'études, etc³⁹⁴. Ces multiples groupes représentent une pression en faveur de la régionalisation³⁹⁵.

Vers la fin des années 1960, la critique de l'urbanisme bruxellois commence à se structurer³⁹⁶. Dans ces bouleversements urbanistiques, les habitants se sentent lésés et organisent la résistance³⁹⁷. Ceux-ci reprochent aux architectes et aux urbanistes un fonctionnalisme excessif et une volonté de rompre avec toute référence historique³⁹⁸.

À Bruxelles, la participation trouve sa source dans l'adoption de plans communaux, de secteur ou encore dans les plans communaux régionaux, tous soumis à un processus

³⁸⁸ Ici, nous avons choisi de détailler le schéma directeur Botanique car il a été l'objet d'un sujet d'étude dans un travail académique antérieur, dans lequel les notions de participation citoyenne et de gouvernance urbaine étaient abordées de manière élémentaire. Ce travail académique portait sur le cas de la Cité administrative de l'État et a été réalisé dans le cadre du cours de « Mutations et politiques urbaines » de Michel Hubert à l'Université Saint-Louis Bruxelles.

³⁹² ARON, J., *Le tournant de l'urbanisme bruxellois 1958-1978*, Fondation Joseph Jacquemotte, Bruxelles, 1978, p. 12.

³⁹³ *Ibid.*, p. 107.

³⁹⁴ *Ibidem.*

³⁹⁵ *Ibid.*, p. 108.

³⁹⁶ DESSOUROUX, C., *Espaces partagés-espaces disputés : Bruxelles une capitale et ses habitants*, Université Libre de Bruxelles et CIRHIBRU, Bruxelles, 2008, p. 134.

³⁹⁷ *Ibidem.*

³⁹⁸ *Ibidem.*

d'enquête publique³⁹⁹. En effet, l'absence de plans offrait à l'autorité publique une pleine autonomie et liberté pour bâtir⁴⁰⁰. La loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1962 ne permet aux habitants que d'intervenir de façon très limitée⁴⁰¹. De plus, l'adoption des plans a certes amené une ouverture à la participation grâce au processus d'enquête publique, mais elle s'apparente plutôt à de l'information plutôt qu'à une décision partagée⁴⁰².

L'Atelier de Recherche et d'Action Urbaine (ARAU) et les Archives d'Architecture Moderne (AAM) va ainsi se mettre à éveiller l'opinion publique et informent les décideurs politiques des choix alternatifs possibles en matière d'aménagement⁴⁰³. En 1969, l'ARAU donne foi à la planification urbaine moyennant l'intégration de la participation en tant qu'outil de contrôle des actes politiques et administratifs qui produisent l'urbanisation⁴⁰⁴.

L'ARAU a conscience du poids que représente la parole publique, d'autant plus si elle vise le champ politique dans une démocratie basée sur la représentativité des élus⁴⁰⁵. La participation, même sous la forme de publicité-concertation, a fait de grands progrès à Bruxelles⁴⁰⁶. Dans sa Charte urbaine de 1970, l'ARAU définit les objectifs de l'association⁴⁰⁷. Notamment, la démocratisation des processus de décision, la participation des habitants à l'aménagement de leur ville, etc⁴⁰⁸.

À Bruxelles, l'ARAU considère que la publicité-concertation a eu des effets tels que : la protection accrue du logement, des espaces verts, du patrimoine ; l'amélioration de la qualité des espaces publics et de l'architecture ; également, une attitude positive des responsables politiques envers les demandes et les projets de la population⁴⁰⁹. Ce système présente tout de même des défauts tels que : une participation plus grande dans les quartiers bourgeois plutôt que dans les rues d'immigration ; une plus forte

³⁹⁹ SCHOONBRODT, R., « Bruxelles : Capitale mondiale de la participation ? », in *Bruxelles dans 20 ans*, Bruxelles, Agence de Développement Territorial (ADT), 2009, p. 118.

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 109.

⁴⁰² *Ibid.*, p. 110.

⁴⁰³ DESSOUROUX, C., *op cit.*, p. 134.

⁴⁰⁴ SCHOONBRODT, R., *Vouloir et dire la ville*, Atelier de Recherche et d'Action Urbaine (ARAU), Bruxelles, 2007, p. 110.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 114.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 125.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 187.

⁴⁰⁸ *Ibidem*.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

présence dans les matières d'urbanisme que dans celles de l'environnement ; une durée d'enquête publique trop réduite pour les gros chantiers ; l'absence d'audition par la commission de concertation dans le cadre de l'adoption des plans⁴¹⁰.

Des comités de quartier aux associations à Bruxelles : le cas des Marolles

Dès la fin des années 1960 en Belgique vont émerger des luttes urbaines à Bruxelles, avec une volonté démocratique et régionaliste pour la ville⁴³¹. Ce sont des militants syndicalistes, des architectes, mais également des habitants qui vont former des comités de quartier afin de faire front aux projets de modernisation de Bruxelles, avec pour motif que l'État et les politiques négligent considérablement les habitants des quartiers concernés⁴³². Les luttes urbaines sont présentées comme « un mouvement d'opposition croissante contre une politique d'urbanisation capitaliste et technocratique [...], et qui sacrifie la joie de vivre d'un quartier à sa soif de profit et à sa folie des grandeurs »⁴³³.

En été 1969, l'État veut étendre le Palais de Justice et prévoit de raser le quartier des Marolles⁴³⁴. C'est un lieu d'intégration des populations défavorisées qui s'inscrit dans l'ensemble urbain⁴³⁵. Une bataille s'engage et est conduite par Jacques Van Der Biest, elle sera relayée par les médias⁴³⁶. Ainsi s'organise en 1969 la première mobilisation des comités de quartier pour les Marolles contre un avis communal visant à l'expulsion de cinq habitations considérées comme des taudis⁴³⁷. Près d'un tiers de la population du quartier se mobilise dans cette lutte afin de le préserver⁴³⁸. Cette première « Bataille des Marolles » se termine en août 1969 par un renoncement de l'État d'engager tout projet sur ce terrain-là⁴³⁹.

L'exemple du quartier des Marolles illustre le fait que les luttes urbaines se constituent autour d'un lieu déterminé et d'une cause bien spécifique, à savoir défendre un quartier

⁴¹⁰ SCHOONBRODT, R., *Vouloir et dire la ville*, Atelier de Recherche et d'Action Urbaine (ARAU), *op cit.*, p. 187.

⁴³¹ CARLIER, L., « De la contestation au compromis : Quelles critiques dans les mobilisations urbaines à Bruxelles ? », *Mouvements*, vol. 65, no. 1, 2011, p. 28.

⁴³² *Ibidem*.

⁴³³ *Ibid.*, p. 29.

⁴³⁴ CULOT, M., *Bruxelles : 100 ans d'urbanisme 1910-2010*, AAM Éditions, 2013, p. 183.

⁴³⁵ *Ibidem*.

⁴³⁶ *Ibidem*.

⁴³⁷ CARLIER, L., *op cit.*, p. 28.

⁴³⁸ *Ibidem*.

⁴³⁹ *Ibidem*.

promis à la destruction et sa population menacée d'expulsion⁴⁴⁰. La mobilisation est menée par des militants permanents mais tient surtout des relations de voisinages qui vont donner une plus grande ampleur au sentiment d'indignation des habitants⁴⁴¹. Les adversaires de ces luttes urbaines sont bien identifiés, il s'agit des pouvoirs publics encadrés par une superstructure étatique⁴⁴².

Avec l'épisode des Marolles, une multitude d'organisations volontaires plus ou moins structurées, permanentes, indépendantes ou reliées entre elles, vont naître dans ces quartiers populaires ou bourgeois⁴⁴³. Ces comités d'habitants vont revendiquer davantage de participation⁴⁴⁴. Les responsables politiques de la ville et leurs administrations ne vont pas réagir directement à l'émergence des demandes de la société civile car elles rompaient le consensus ambiant qui fondait les options déjà décidées⁴⁴⁵. La mise en place progressive de la participation va s'appuyer sur la presse qui ne peut taire les tensions qui traversent la ville⁴⁴⁶. Elle participe efficacement à la mise en place de la participation en donnant des informations contrôlées, en diffusant les positions des comités d'habitants⁴⁴⁷.

Dans la même continuité au sujet des luttes urbaines, les mouvements de contestation sur l'espace se sont étendus à l'ensemble du pays à travers les associations d'avant 1970, sur des domaines d'activités très divers allant de la protection de l'environnement aux actions pour l'amélioration des conditions de logement⁴⁴⁸. C'est cette floraison d'associations qui va amener à la création de comités de quartiers dont les thèmes d'actions sont très similaires à celles-ci⁴⁴⁹. En 1973, va se constituer la Fédération autonome des comités d'habitants bruxellois qui s'avèrera un réel groupe

⁴⁴⁰ CARLIER, L., *op cit.*, p. 29.

⁴⁴¹ *Ibidem.*

⁴⁴² *Ibidem.*

⁴⁴³ SCHOONBRODT, R., « Bruxelles : Capitale mondiale de la participation ? », in *Bruxelles dans 20 ans, op cit.*, p. 118.

⁴⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 119.

⁴⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁴⁸ VERMEYLEN, P., « La nébuleuse des luttes urbaines », in l'Atelier de Recherche et d'Action Urbaine (ARAU), *Quinze années d'action urbaine ou Bruxelles vu par ses habitants*, Commission Française de la Culture de l'Agglomération de Bruxelles, Bruxelles, 1984, p. 41.

⁴⁴⁹ *Ibidem.*

de pression⁴⁵⁰. La revendication principale de ce groupement est l'adoption d'un plan de secteur ainsi que le contrôle démocratique de l'aménagement de la ville⁴⁵¹.

C'est de cette façon que les luttes urbaines ont pour objectif de promouvoir par le biais de projets le développement d'un urbanisme plus solidaire à l'égard des habitants, en privilégiant la réhabilitation à la destruction/reconstruction⁴⁵². Le but de ces luttes est clair, il s'agit d'enlever l'urbanisme des mains de l'État, et le placer dans celles des habitants, et ce grâce à des droits de participation et de concertation⁴⁵³.

Ainsi, ces luttes urbaines favorisent l'avènement de politiques publiques urbaines moins agressives à l'égard du citoyen. En effet, les Bruxellois assistent à la dégradation de leur cadre de vie et le ressentent comme une menace de transformation rapide de la ville, et ce via l'invasion des immeubles de bureaux dans certains quartiers, les travaux routiers, etc⁴⁵⁵. Les citoyens issus des classes moyennes intellectuelles sont irrités par les aménagements réalisés et se mobilisent contre un processus de décision qui leur échappe en raison de sa confidentialité⁴⁵⁶. Plusieurs comités de quartier se créent entre 1970 et 1975. Leurs revendications et leurs niveaux d'exigences varient⁴⁵⁷.

Les contrats de quartier : dispositifs en faveur d'une revitalisation des quartiers

La Région de Bruxelles-Capitale a fait l'objet de luttes urbaines, dans le but de revendiquer une autonomie de celle-ci mais également de faire valoir un projet de ville alternatif⁴⁵⁸. L'émergence des comités de quartier et des associations pour faire front aux projets de l'État sur le territoire bruxellois, marquent un réel changement d'axe analytique au sens de Renaud Epstein, du point de vue de la gouvernance urbaine⁴⁵⁹. En effet, l'État demeurant au centre des décisions dans les politiques territoriales et les appliquant verticalement, se retrouve contraint de devoir coopérer avec la multitude d'acteurs qui émergent⁴⁶⁰.

⁴⁵⁰ VERMEYLEN, P., *op cit.*, p. 42.

⁴⁵¹ *Ibidem.*

⁴⁵² CARLIER, L., *op cit.*, p. 29.

⁴⁵³ *Ibidem.*

⁴⁵⁵ DESSOUROUX, C., *op cit.*, p. 134.

⁴⁵⁶ *Ibidem.*

⁴⁵⁷ *Ibidem.*

⁴⁵⁸ CARLIER, L., *op cit.*, p. 27.

⁴⁵⁹ EPSTEIN, R., *op cit.*, p. 459.

⁴⁶⁰ *Ibidem.*

Dans le cas bruxellois, les comités de quartier et associations foisonnent au fur et à mesure, et se forment autour d'un objet de contestation ou de revendication commun sur un lieu commun, dans le territoire bruxellois. Si elles ont émergé à l'occasion des luttes urbaines, elles perdurent même une fois ces luttes urbaines terminées sous différentes formes : conseils de quartier, comité de quartier, etc., et ce, en raison de l'évolution urbaine constante à Bruxelles.

C'est ainsi qu'en 1993, les premiers contrats de quartier sont créés par l'ancien secrétaire général d'Inter-Environnement Bruxelles (IEB)⁴⁶¹. Ce dispositif est destiné à devenir le principal outil de revitalisation des quartiers fragilisés⁴⁶². Il formule une approche managériale et participative dans les politiques urbaines, en tenant compte des espaces publics et des besoins socioéconomiques des quartiers⁴⁶³.

Cette revitalisation est entendue comme devant améliorer l'attractivité générale de la ville centrale et aussi, devant assurer la solidarité entre ses habitants par des actions redistributives, en particulier à destination des populations fragilisées au plan économique et social, et qui majoritairement, occupent ces quartiers⁴⁶⁴. C'est un instrument d'amélioration du cadre de vie des habitants⁴⁶⁵. C'est par ce moyen-là que la Région de Bruxelles-Capitale va s'appuyer sur les associations issues des premières luttes urbaines pour construire sa légitimité politique⁴⁶⁶.

La question du statut de Bruxelles prenant sa source à partir de la participation

Lorsque Bruxelles est en cours de régionalisation, les comités de quartier et les mouvements de défense de la ville sont associés aux débats sur le devenir de la ville en général⁴⁶⁷. C'est ainsi que le processus d'aménagement urbain se démocratise petit à petit⁴⁶⁸. Dès 1976, une commission de concertation est mise sur pied, et officialisée en 1979, elle rassemble des délégués communaux et régionaux⁴⁷⁰. Ce faisant, cette

⁴⁶¹ COMHAIRE, G., « Activisme urbain et politiques architecturales à Bruxelles : Le tournant générationnel », *L'information géographique*, vol. 76, no. 3, 2012, p. 14.

⁴⁶² *Ibidem*.

⁴⁶³ *Ibidem*.

⁴⁶⁴ NOËL, F., « La politique de revitalisation des quartiers : À la croisée de l'action urbanistique et sociale », in *Bruxelles dans 20 ans*, Bruxelles, Agence de Développement Territorial (ADT), 2009, p. 220.

⁴⁶⁵ *Ibidem*.

⁴⁶⁶ COMHAIRE, G., *op cit.*, p. 14.

⁴⁶⁷ DESSOUROUX, C., *op cit.*, p. 138.

⁴⁶⁸ *Ibidem*.

⁴⁷⁰ *Ibidem*.

commission a pour objectif d'élaborer des avis sur les projets soumis à une autorisation de bâtir, et elle les justifie en s'appuyant sur les remarques formulées devant la commission par les auteurs du projet ou par les citoyens lors des enquêtes publiques préalables⁴⁷¹. Cette procédure sort l'urbanisme des milieux confinés et confidentiels où il était pratiqué⁴⁷².

En 1989, Bruxelles devient une région à part entière⁴⁷⁴. Ce changement permet d'intensifier un peu plus la participation des habitants à la gestion de leur ville⁴⁷⁵. En 1993, le programme des contrats de quartier, un instrument de revitalisation volontaire, permet de mettre en évidence les besoins réels et prioritaires de la population locale, et ce dès les premières phases d'élaboration du projet⁴⁷⁶. Ainsi, une commission composée de représentants des pouvoirs publics mais également des habitants du quartier, assure un suivi de l'élaboration du projet et de l'avancement des différentes opérations approuvées⁴⁷⁷. De cette manière, ce type de participation de la population locale au façonnement de son environnement urbain représente un réel contraste avec la conception du développement urbain qui régnait dans les années 1960 et 1970⁴⁷⁸.

À partir des années 2000, un renouvellement des mouvements urbains est constaté⁴⁷⁹. Les associations qui voient le jour, marquent une distance avec les comités de quartier bruxellois, ainsi que les pratiques de mobilisation de ceux-ci⁴⁸⁰. En effet, la population bruxelloise s'internationalise de plus en plus, et la problématique de la coexistence culturelle et linguistique s'installe dans l'espace public bruxellois⁴⁸¹.

En date du 4 février 2003, est publié le premier Manifeste bruxellois⁴⁸². Ce mouvement prend sa source dans l'affrontement communautaire qui oppose les Flamands et les francophones à cette époque⁴⁸³. En effet, l'incertitude quant à la position de Bruxelles au niveau national et au regard de son statut européen, ainsi que l'évolution

⁴⁷¹ DESSOUROUX, C., *op cit.*, p. 138.

⁴⁷² *Ibidem.*

⁴⁷⁴ *Ibidem.*

⁴⁷⁵ *Ibidem.*

⁴⁷⁶ *Ibidem.*

⁴⁷⁷ *Ibidem.*

⁴⁷⁸ *Ibidem.*

⁴⁷⁹ CARLIER, L., *op cit.*, p. 32.

⁴⁸⁰ *Ibidem.*

⁴⁸¹ *Ibidem.*

⁴⁸² NASSAUX, J.-P., « Le nouveau mouvement bruxellois », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2103-2104, no. 18-19, 2011, p. 7.

⁴⁸³ *Ibidem.*

institutionnelle belge posent question⁴⁸⁴. Du côté des néerlandophones, la question bruxelloise est également au centre des préoccupations⁴⁸⁵. Le Manifeste part du principe qu'il y a un écart entre la réalité de la situation bruxelloise, considérée comme une région multilingue et multiculturelle, et les institutions belges fondées sur le clivage linguistique⁴⁸⁶. Cet écart entraînerait une série de conséquences défavorables auxquelles les Bruxellois souhaitent que les politiques y remédient⁴⁸⁷.

La réflexion d'un instrument d'action publique pour la Cité administrative de l'État : le schéma directeur « Botanique »

Dans les années 1920, l'État belge constatait déjà un accroissement du nombre de fonctionnaires et une dispersion des services à Bruxelles qui les forçait à multiplier les déplacements⁴⁹⁵. À cette fin, des commissions d'études sont mises sur pied pour remédier au mauvais fonctionnement des services administratifs de l'État⁴⁹⁶. En 1937, est alors émise l'idée d'une cité administrative de l'État par Louis Camus⁴⁹⁷.

Néanmoins, ce n'est qu'en 1954 que le gouvernement se montre en faveur d'une cité centralisatrice, et mettra la construction de cette cité au cœur de l'agenda politique⁴⁹⁸. C'est ainsi que l'État belge unitaire a joué un premier rôle dans l'urbanisme bruxellois⁴⁹⁹. Les travaux autour de la CAÉ démarrent à peine que le programme de celle-ci est déjà remis en question par le ministère des Affaires étrangères et des Affaires économiques qui se montrent réticents à l'idée d'intégrer la cité⁵⁰⁰.

De plus, vers 1960 suite à la fin de la colonisation belge au Congo, le ministère des Colonies devient désuet⁵⁰¹. Les fonctionnaires commencent à déménager dès 1966 jusqu'en 1968, au fur et à mesure que les travaux s'achèvent⁵⁰². La construction de la Cité administrative de l'État et l'idée de centraliser tous ces ministères, sont

⁴⁸⁴ NASSAUX, J.-P., *op cit.*, p. 7.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁸⁷ *Ibidem.*

⁴⁹⁵ HUBERT, M., « Chapitre 1 : Un passé bien présent. Le site de la Cité administrative de l'État, condensé de l'urbanisme bruxellois », in M. Hubert et F. Delmotte, *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, Les cahiers de la Cambre, Bruxelles, 2009, p. 23.

⁴⁹⁶ *Ibidem.*

⁴⁹⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁹⁸ *Ibidem.*

⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 32.

⁵⁰¹ *Ibidem.*

⁵⁰² *Ibidem.*

condamnées à la suite de la réforme constitutionnelle de 1970 qui lance la Belgique vers la décentralisation de l'État⁵⁰³.

Lorsque l'État unitaire est devenu fédéral, celui-ci marque son retrait de la scène urbanistique bruxelloise, dès la création de la Région en 1989, en vendant la Cité administrative de l'État (CAÉ)⁵⁰⁴. En effet, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ne comptent plus parmi les attributions du pouvoir fédéral mais de la Région⁵⁰⁵. C'est ainsi que la réflexion sur la réaffectation de la CAÉ, mais également d'autres sites bruxellois va revenir au goût du jour⁵⁰⁶.

Dès 1999, des tables rondes sont organisées et différents plans sont constitués, dont le Plan Communal de Développement (PCD) par exemple⁵⁰⁷. Celui-ci réfléchit à la réintroduction de la mixité fonctionnelle⁵⁰⁸. En 2001, le PRAS est élaboré, il se concentre sur l'amélioration des sites sur l'ensemble de la CAÉ, sauf la tour des finances⁵⁰⁹.

L'année 2003 est une année charnière dans le domaine urbain bruxellois, puisque le PRD de 2002 fait déjà l'objet de critiques⁵¹⁰. Le PRD était le plan le plus important dans la hiérarchie des plans fixant le développement de la Région et l'aménagement de son territoire, défini par l'article 16 du CoBAT⁵¹¹. Il s'agissait d'un instrument de planification globale du développement régional dans le cadre du développement durable, disposant d'une valeur indicative et non réglementaire⁵¹². En 2002, le PRD de 1995 connaît une actualisation dans laquelle il introduit la notion de Zones-leviers, lesquelles doivent être mises en œuvre par le biais de schémas directeurs⁵¹³. Le PRD de 2002 définissait aussi les 12 priorités pour le développement de la Région bruxelloise⁵¹⁴.

⁵⁰³ HUBERT, M., *op cit.*, p. 36.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁰⁵ *Ibidem.*

⁵⁰⁶ *Ibidem.*

⁵⁰⁷ *Ibidem.*

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁵⁰⁹ *Ibidem.*

⁵¹⁰ MORITZ, B., « Chapitre 3 : L'élaboration du schéma directeur « Botanique », vue de l'intérieur », in M. Hubert et F. Delmotte, *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, Les cahiers de la Cambre, Bruxelles, 2009, p. 105.

⁵¹¹ Perspective.brussels, *Plan Régional de Développement (PRD)* [En ligne], *op cit.*

⁵¹² MORITZ, B., *op cit.*, p. 105.

⁵¹³ *Ibidem.*

⁵¹⁴ *Ibidem.*

En 2004, le nouveau gouvernement régional bruxellois lance une procédure de désignation d'un auteur de projet pour élaborer le schéma directeur Botanique⁵¹⁹. Le Gouvernement Picqué va prendre une double initiative pour stimuler le redéveloppement de la CAÉ, et d'autres sites bruxellois⁵²⁰. Dans un premier temps, il va recourir à l'élaboration d'un schéma directeur, qui constitue dans le PRD, un outil de planification publique propre aux sites d'intérêt régional intégrés dans des zones-leviers⁵²¹. Le PRD définit également les zones-leviers comme des périmètres comprenant un ou plusieurs sites d'intérêt régional qui nécessitent des efforts particuliers pour favoriser leur (re)développement⁵²².

La deuxième initiative du Gouvernement Picqué sera de faire appel à des associations : le BRAL (*Brusselse Raad voor het Leefmilieu*) et l'IEB, pour mener des activités en vue de faciliter la concertation entre les habitants et le gouvernement régional bruxellois, dans le cadre de l'élaboration des schémas directeurs⁵²³.

Dans le PRD, un plan stratégique qui définit un ensemble de priorités considérées comme essentielles au développement de la Région et qui devront orienter l'ensemble des politiques régionales⁵²⁴, est indiqué notamment que la participation active des habitants est un principe essentiel de la démarche intégrée de développement local⁵²⁵. C'est ainsi que Charles Picqué va insérer l'impératif des habitants au sein des schémas directeurs⁵²⁶. Le schéma directeur « Botanique » sera finalement publié en 2005⁵²⁷.

Il existe une évolution quant à la nature de la participation et au partage des tâches entre expertise et participation⁵²⁸. Il apparaît en effet que si le dispositif participatif central à la première version du PRD est la soumission à une enquête publique, dans les dispositifs de gouvernance récents, une place importante est accordée aux dispositifs participatifs *ex ante* qui peuvent prendre la voie d'interventions via des sites

⁵¹⁹ MORITZ, B., *op cit.*, p. 106.

⁵²⁰ PAYE, O., « Chapitre 2 : Le schéma directeur, un nouvel instrument régional d'action publique. Des principes généraux à leur première mise en œuvre », in : M. Hubert et F. Delmotte, *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, Les cahiers de la Cambre, Bruxelles, 2009, p. 57.

⁵²¹ *Ibidem.*

⁵²² *Ibidem.*

⁵²³ *Ibid.*, p. 59.

⁵²⁴ GERARD, J.-L., « Réflexions sur la gouvernance de la Région de Bruxelles-Capitale », in *Bruxelles dans 20 ans, Bruxelles*, Agence de Développement Territorial (ADT), 2009, p. 166.

⁵²⁵ PAYE, O., *op cit.*, p. 59.

⁵²⁶ *Ibidem.*

⁵²⁷ *Ibid.*, p. 58.

⁵²⁸ GERARD, J.-L., *op cit.*, p. 167.

internet ou celle de la délégation de missions d'organisation d'une telle participation au secteur associatif dans le cas des schémas directeurs⁵²⁹. Cette participation *ex ante* dans tous les cas se veut très ouverte et vise autant le citoyen que les représentants des associations qui habituellement s'expriment sur les questions en cause⁵³⁰.

Le schéma directeur est donc initialement un instrument qui devait honorer deux promesses : favoriser le développement urbain performant par rapport à l'attractivité territoriale de la Région bruxelloise d'une part, et favoriser un développement urbain socialement concerté d'autre part⁵³¹. De cette façon, la procédure d'élaboration du schéma directeur prévoyait des assemblées générales sur l'ensemble du processus, ainsi que des ateliers et réunions en comités restreints appelées « tables rondes tripartites » (elles réunissaient la Région, les communes et le bureau d'études)⁵³². Ces diverses réunions devaient ainsi permettre de faire remonter les idées, critiques, suggestions lors du volet public de la procédure du schéma directeur⁵³³.

À ce stade, l'initiative du Gouvernement bruxellois entre dans le champ de la participation puisque des ambitions de concertation des habitants par le biais d'associations telles que le BRAL et IEB sont mises en marche. On passe d'un État belge qui avait une mainmise sur les politiques territoriales locales, à une structure étatique qui cherche à intégrer l'habitant dans le processus d'élaboration des instruments d'action publique urbaine, en l'occurrence ici le schéma directeur.

En 2006, le schéma directeur est mis en œuvre par la Région, ce qui constitue une première. Les schémas directeurs sont ainsi définis comme : des instruments producteurs de connaissance territoriale, notamment en matière d'attentes des parties prenantes ; des instruments de négociation entre le public et le public, le public et le privé, et enfin, le public et les habitants ; des instruments de projection dans le futur⁵³⁴. En outre, les schémas directeurs participent à la planification stratégique de la ville ; la démarche tient compte de la complexité urbaine grâce à l'usage d'approches pluridisciplinaires ; c'est un projet opérationnel qui développe plusieurs scénarios et

⁵²⁹ GERARD, J.-L., *op cit.*, p. 167.

⁵³⁰ *Ibidem.*

⁵³¹ DAMAY, L., et DELMOTTE, F., *op cit.*, p. 163.

⁵³² *Ibidem.*

⁵³³ *Ibidem.*

⁵³⁴ DE BEULE, M., *et al.*, *op cit.*, p. 456.

s'adapte au contexte et aux contraintes externes ; ils affirment une identité culturelle en référence à l'histoire urbaine notamment⁵³⁵.

En effet, en termes de méthodologie de projet et de résultats à obtenir, tout était à inventer puisque c'est un instrument « neuf »⁵³⁶. Lors de la procédure d'élaboration de ce schéma, Benoit Moritz et ses collègues proposent d'ouvrir davantage la discussion par le biais de dispositifs de participation⁵³⁷. L'objectif n'est donc pas de se baser sur la voix des acteurs institutionnels mais d'entendre également la voix de ces acteurs non-institutionnels grâce à l'organisation d'ateliers (les Ateliers de la Cité)⁵³⁸. Encore une fois, la Région de Bruxelles-Capitale démontre des intentions d'implication des citoyens dans le processus d'élaboration d'un instrument d'action publique urbaine : le schéma directeur.

Néanmoins, le schéma directeur n'est pas un instrument parfait et présente une notion de la participation assez floue. Selon Ludivine Damay et Florence Delmotte, il faudrait alors déterminer le degré de participation des citoyens dans un premier temps⁵⁴⁰. Elles l'explicitent en prenant pour exemple, l'échelle de Sherry Arnstein dont l'utilisation sert à mesurer le degré d'implication des citoyens⁵⁴¹. De plus, l'appel formulé par le gouvernement Picqué pour impliquer les citoyens dans le domaine urbain en 2004, marque selon les deux auteures l'absence d'une réflexion sur le profil attendu pour assister à ces participations, ainsi que les citoyens légitimes à y participer malgré un appel consensuel à faire de la participation⁵⁴².

Enfin, le schéma directeur est critiqué par De Beule, *et al.* sur une série de points : « la liste des actions à entreprendre et des acteurs concernés qui n'est pas assez détaillée dans chaque schéma alors qu'elle est fondamentale pour garantir un caractère opérationnel ; la contribution des développeurs privés devrait être garantie contractuellement en même temps que l'engagement des pouvoirs publics vis-à-vis du programme à réaliser ; la participation du public (les habitants, les associations, les entreprises, les commerçants) a été assurée dans des ateliers préparatoires et par des

⁵³⁵ DE BEULE, M., *et al.*, *op cit.*, p. 456.

⁵³⁶ MORITZ, B., *op cit.*, p. 108.

⁵³⁷ *Ibidem.*

⁵³⁸ *Ibidem.*

⁵⁴⁰ DAMAY, L., et DELMOTTE, F., *op cit.*, p. 167.

⁵⁴¹ *Ibidem.*

⁵⁴² *Ibid.*, p. 168.

présentations publiques des projets en cours d'élaboration avec l'aide d'IEB et du BRAL (chargés de cette mission spécifique pour la Région) ; la mise en place d'un processus de suivi consolidé par des démarches heuristiques, itératives, incrémentales et récurrentes, c'est-à-dire, par des actes qui servent en même temps à élaborer et à tester des hypothèses, par des réalisations partielles qui renforcent le projet et rendent possibles des démarches plus précautionneuses et plus durables, par des évaluations qui intègrent les feedbacks et se traduisent éventuellement par la redéfinition d'éléments stratégiques »⁵⁴³.

La participation à Bruxelles aujourd'hui : l'introduction des commissions délibératives au sein des assemblées régionales bruxelloises

Le 13 décembre 2019, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (COCOM) adoptent une modification de leur règlement commun qui vise à introduire la faculté de créer des commissions délibératives composées de députés et qui invitent des citoyens tirés au sort à participer à leurs travaux⁵⁶¹. La Commission communautaire française (COCOF) suit cette logique et met en place un dispositif presque identique⁵⁶². Il s'agit de concrétisations d'une volonté exprimée lors de la constitution des exécutifs bruxellois issus de l'élection régionale du 26 mai 2019⁵⁶³.

Ces commissions délibératives mixtes s'inscrivent dans le sillage des initiatives participatives et délibératives en Belgique, elles font écho au « dialogue citoyen permanent » (ou *permanenter Bürgerdialog*) institué par la Communauté germanophone⁵⁶⁴. Néanmoins, le modèle bruxellois s'en distingue par deux éléments : les commissions délibératives sont intégrées au fonctionnement du parlement et sont de nature mixte⁵⁶⁵. Le citoyen bruxellois tiré au sort est invité à participer aux côtés des députés régionaux à des processus de prise de décision⁵⁶⁶.

⁵⁴³ DE BEULE, M., *et al.*, *op cit.*, p. 456.

⁵⁶¹ VRYDAGH, J., *et al.*, « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2492, no. 7, 2021, p. 5.

⁵⁶² *Ibidem.*

⁵⁶³ *Ibidem.*

⁵⁶⁴ *Ibidem.*

⁵⁶⁵ *Ibidem.*

⁵⁶⁶ *Ibidem.*

Ce dispositif accroît ainsi les prérogatives des citoyens par rapport aux instances élues de deux manières⁵⁶⁷. Premièrement, il cherche à accroître la transparence de son action⁵⁶⁸. Les commissions compétentes pour se prononcer sur la validité des opérations électorales du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et sur la vérification des pouvoirs des élus bruxellois sont désormais ouvertes au public, de même pour les séances de toutes les commissions parlementaires qui font l'objet d'une diffusion en direct et d'une possibilité de visionner les enregistrements sur le site du Parlement⁵⁶⁹. Deuxièmement, les parlementaires régionaux bruxellois misent sur une meilleure information et aussi sur une plus grande participation des citoyens⁵⁷⁰. Dans cette optique, deux initiatives voient le jour afin de renforcer le rôle des citoyens bruxellois dans les décisions qui les concernent⁵⁷¹.

Pour se replacer dans le contexte, ces commissions délibératives sont le fruit d'un travail de négociation du groupe Écolo, à l'issue des élections régionales, communautaires, fédérales et européennes du 26 mai 2019, qui intègre les majorités gouvernementales en Région de Bruxelles-Capitale notamment⁵⁷². Le parti parvient, lors des négociations, à convaincre ses futurs partenaires du bien-fondé de l'idée d'institutionnaliser de commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort⁵⁷³.

La déclaration de politique régionale bruxelloise souligne des éléments importants : d'abord, la volonté de mettre en place un modèle participatif basé sur le principe du tirage au sort ; la mise à l'agenda politique de la création des commissions mixtes entre citoyens et élus (qui seront appelées commissions délibératives plus tard)⁵⁷⁴. Ce processus a pu être mis en place notamment grâce à l'initiative de modifier le règlement commun au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la COCOM⁵⁷⁵. Parallèlement à ces changements, l'Assemblée de la COCOF entreprend également une modification de son règlement⁵⁷⁶.

⁵⁶⁷ VRYDAGH, J., *et al.*, *op cit.*, p. 8.

⁵⁶⁸ *Ibidem.*

⁵⁶⁹ *Ibidem.*

⁵⁷⁰ *Ibidem.*

⁵⁷¹ *Ibidem.*

⁵⁷² *Ibid.*, p. 14.

⁵⁷³ *Ibidem.*

⁵⁷⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁷⁵ *Ibidem.*

⁵⁷⁶ *Ibid.*, pp. 21-22.

Pour encadrer au mieux ces commissions délibératives entre élus et citoyens tirés au sort, un nouveau processus de consultation d'experts se met en place dans le but de rédiger un vade-mecum qui définit les modalités pratiques de fonctionnement des commissions délibératives⁵⁷⁷. Trois facteurs ont permis la mise en œuvre de ce processus : ils sont d'ordre politique, contextuel et interpersonnel⁵⁷⁸.

Premièrement, les écologistes ont toujours été très impliqués dans l'innovation démocratique et le score des élections de mai 2019 leur a permis d'avancer en la matière⁵⁷⁹. De même, les partis de la majorité gouvernementale à Bruxelles exprimaient cette volonté de moderniser la démocratie, ceci a renforcé les chances de succès du projet⁵⁸⁰. Deuxièmement, plusieurs acteurs politiques exprimaient depuis des années le souhait de mettre en place des processus participatifs et délibératifs dans leurs domaines de compétence⁵⁸¹. Troisièmement, les élus et conseillers porteurs du projet avaient déjà au préalable des affinités avec l'innovation démocratique, en particulier le groupe Écolo qui a joué un rôle moteur aux différents stades du processus⁵⁸².

La commission délibérative réunit d'une part des citoyens tirés au sort, et d'autre part, certains députés siégeant dans la commission parlementaire compétente pour le sujet abordé⁵⁸³. Dans le cadre du Parlement de la Région bruxelloise et de l'Assemblée réunie de la COCOM, elle compte ainsi 45 citoyens tirés au sort et 15 parlementaires membres de la commission compétente⁵⁸⁴. Dans le cas de l'Assemblée de la COCOF, elle réunit 36 citoyens tirés au sort et 12 parlementaires⁵⁸⁵. Le tirage au sort est prévu pour la sélection des citoyens participants afin que la commission reflète au mieux la diversité de la société bruxelloise⁵⁸⁶.

Une commission délibérative est initiée par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et par l'Assemblée réunie de la COCOM ou de la COCOF lorsque les députés

⁵⁷⁷ VRYDAGH, J., *et al.*, *op cit.*, p. 22.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 24.

⁵⁷⁹ *Ibidem.*

⁵⁸⁰ *Ibidem.*

⁵⁸¹ *Ibidem.*

⁵⁸² *Ibid.*, p. 25.

⁵⁸³ *Ibid.*, p. 26.

⁵⁸⁴ *Ibidem.*

⁵⁸⁵ *Ibidem.*

⁵⁸⁶ *Ibidem.*

le jugent pertinent⁵⁸⁷. Les citoyens ont également la possibilité de suggérer l'instauration d'une commission délibérative sur un thème de leur choix⁵⁸⁸. Pour que cela soit faisable, ils doivent réunir 1000 signatures émanant de citoyens résidant en Région bruxelloise et qui ont 16 ans accomplis⁵⁸⁹. Les commissions délibératives sont ainsi suivies par un comité d'accompagnement composé de chercheurs et de praticiens spécialisés dans le domaine de la participation citoyenne, dans le sujet traité par la commission délibérative, et de membres des services parlementaires⁵⁹⁰.

L'instauration de ces commissions délibératives dans le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Assemblée réunie de la COCOM et l'Assemblée de la COCOF, contribue à une innovation et un renouveau démocratique⁵⁹¹. Cependant, ce nouveau dispositif qui vise à inclure les citoyens dans les processus décisionnels rencontre des limites⁵⁹².

Premièrement, même si un nombre requis de citoyens, à savoir 1000, soutient la demande d'organiser une commission délibérative, c'est à l'assemblée parlementaire concernée que revient la décision finale⁵⁹³. Bien qu'elle doit motiver son choix en cas de refus, elle est également libre de refuser d'instaurer une commission délibérative pour toute raison qui lui semble pertinente⁵⁹⁴.

Deuxièmement, les citoyens participants ont le statut d'invités au sein d'une commission parlementaire, cela signifie qu'ils ne sont pas membres de l'assemblée parlementaire ni même de la commission parlementaire qui les accueillent⁵⁹⁵. Ils ne disposent en la matière que d'une voix consultative puisque le pouvoir de décision demeure entre les mains des députés membres de la commission parlementaire⁵⁹⁶.

⁵⁸⁷ VRYDAGH, J., *et al.*, *op cit.*, p. 28.

⁵⁸⁸ *Ibidem.*

⁵⁸⁹ *Ibidem.*

⁵⁹⁰ *Ibid.*, p. 31.

⁵⁹¹ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁹² *Ibidem.*

⁵⁹³ *Ibidem.*

⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁹⁵ *Ibidem.*

⁵⁹⁶ *Ibidem.*

Troisièmement, le rapport adopté par une commission délibérative contient des recommandations dont l'avenir dépend des suites que voudront bien lui réserver l'assemblée concernée et ses commissions parlementaires⁵⁹⁷.

Ainsi, le mécanisme des commissions délibératives montre que la tendance consiste à encadrer tout processus démocratique alternatif par des règles qui maintiennent les prérogatives essentielles aux organes élus⁵⁹⁸. Néanmoins, il faut reconnaître que le fonctionnement et l'organisation de ces commissions délibératives, ainsi que leur suivi sont la preuve d'une inclusion maximale de la voix des citoyens⁵⁹⁹.

Les évolutions de la participation dans les instruments d'aménagement du territoire bruxellois

À Bruxelles, les habitants se sont d'abord placés en tant que contrepouvoir grâce aux activistes du secteur associatif pour la participation citoyenne dans les grands projets urbains⁶⁰⁰ contre l'opacité des prises de décision politique en matière d'aménagement du territoire⁶⁰¹. De même, l'adoption par la Région des schémas directeurs aurait été l'occasion de marquer un tournant en matière de participation⁶⁰², mais l'évaluation de la mise en œuvre des schémas directeurs rend un bilan mitigé à propos de la participation⁶⁰³. Les procédures participatives des schémas directeurs n'ont été mises en œuvre que dans les zones où les pouvoirs publics ne possédaient plus la maîtrise foncière et pour lesquels ils devaient collaborer avec un promoteur privé⁶⁰⁴.

Dans les schémas directeurs, la place de l'habitant se situe dans une phase très précoce du processus de production urbaine, ce qui est susceptible de créer une tension entre la figure de l'habitant comme « contrepouvoir », et celle de l'habitant en tant qu'expert de son quartier qui participe à la définition du programme du projet⁶⁰⁵.

Les projets mettant en place un processus participatif sont principalement menés dans le cadre des contrats de quartier⁶⁰⁶. C'est de cette manière que le dispositif a joué en

⁵⁹⁷ VRYDAGH, J., *et al.*, *op cit.*, p. 40.

⁵⁹⁸ *Ibidem.*

⁵⁹⁹ *Ibidem.*

⁶⁰⁰ COMHAIRE, G., *op cit.*, p. 12.

⁶⁰¹ *Ibidem.*

⁶⁰² *Ibid.*, p. 20.

⁶⁰³ *Ibidem.*

⁶⁰⁴ *Ibidem.*

⁶⁰⁵ *Ibid.*, p. 22.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, p. 21.

faveur de la diffusion au sein des administrations communales et des professionnels de l'architecture et de l'urbanisme, d'une culture participative et des usages sociaux des aménagements urbains encore très fragiles⁶⁰⁷.

Les commissions de concertation vont très lentement reconsidérer le dispositif participatif en lui-même et la place des habitants dans le processus de production d'un projet⁶⁰⁸. En effet, l'articulation des deux posent question, étant donné que les processus de participation sont très peu formalisés et qu'ils dépendent de la volonté du politique et des compétences du médiateur principalement⁶⁰⁹.

⁶⁰⁷ COMHAIRE, G., *op cit.*, p. 21.

⁶⁰⁸ *Ibidem.*

⁶⁰⁹ *Ibidem.*

Chapitre III. Cas d'étude : Le Plan d'Aménagement Directeur Casernes d'Ixelles – Usquare

Dans ce troisième et dernier chapitre, nous allons étudier le Plan d'Aménagement Directeur Casernes d'Ixelles – Usquare au regard des notions de gouvernance urbaine et de la participation citoyenne, étudiées dans le premier chapitre. Cette étude de cas va se baser sur son histoire, les diverses documentations disponibles à ce propos, et enfin, d'entretiens semi-directifs menés auprès de Charlotte Demulder, Milène Deneubourg et Géraud Bonhomme de Perspective.brussels.

SECTION I. LE PAD CASERNES – USQUARE, UN EXEMPLE DE GOUVERNANCE URBAINE ?

Dans cette partie, nous allons poser l'histoire, la chronologie et les parties prenantes à ce PAD dans un premier temps. Dans un deuxième temps, nous allons voir en quoi le PAD Casernes d'Ixelles – Usquare s'inscrit dans les notions de gouvernance urbaine vues précédemment.

La Région de Bruxelles-Capitale est devenue propriétaire en 2018 du site des anciennes casernes d'Ixelles dans le but de développer une cité étudiante en collaboration avec les universités (l'ULB et la VUB) actives dans cette partie de la Région⁶¹⁰.

Ce partenariat se base sur les principes suivants : « la programmation détaillée du site est établie en association avec les deux universités ; la volonté de développer un ensemble de logements étudiants sur base d'une programmation à définir paritairement en fonction des besoins des Universités et de la Région ; une approche globale est nécessaire au travers de la réalisation d'un Plan d'Aménagement Directeur afin de garantir la cohérence du développement du site ; Perspective assure le pilotage du PAD ; l'élaboration du PAD et l'étude des incidences environnementales sont attribuées au groupement BUUR – IDEA Consult, le bureau d'études Aries est quant à lui chargé du Rapport sur les incidences environnementales du plan ; le suivi et la

⁶¹⁰ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 19.

réalisation du PAD est assuré par un comité d'accompagnement dans lequel Perspective, la Société d'Aménagement Urbain (SAU), Bruxelles Environnement (BE), la commune d'Ixelles, Bruxelles Mobilité (BM), Bruxelles Urbanisme et Patrimoine (BUP) sont représentés ; la SAU assure également la coordination et la mise en œuvre opérationnelle du projet pour la Région »⁶¹¹.

La SAU est l'aménageur qui va coordonner les différentes opérations qui seront menées pour concrétiser *Usquare.brussels* : « le futur nouveau quartier ouvert, mixte et dynamique, urbain et convivial, universitaire et international, durable et innovant », qui sera créé sur le site des anciennes casernes d'Ixelles⁶¹².

Les parties prenantes aux différentes phases du PAD Casernes d'Ixelles – Usquare⁶¹³.

Phases du PAD	Parties prenantes directes	Accompagnateurs
Conception	Région de Bruxelles-Capitale, ULB et VUB	Région de Bruxelles-Capitale, Commune d'Ixelles
Élaboration du PAD	Perspective.brussels	Bruxelles Environnement, Bruxelles Mobilité
Aménagement temporaire	SAU, ULB et VUB	Bruxelles Urbanisme et Patrimoine, ULB et VUB

Le site des casernes d'Ixelles possède ainsi un potentiel de reconversion qui permet l'aménagement d'un quartier ouvert, mixte, universitaire et international⁶¹⁴. L'objectif du PAD est de réaffecter l'ancienne école de gendarmerie afin de revaloriser ce

⁶¹¹ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 19.

⁶¹² Société d'Aménagement Urbain (SAU), *Caserne – Usquare.brussels* [En ligne], URL : <https://sau.brussels/fr/developpements/caserne-usquarebrussels> (Consulté le 9 avril 2021).

⁶¹³ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 19.

⁶¹⁴ Perspective.brussels, *Casernes d'Ixelles – Usquare* [En ligne], URL : <https://perspective.brussels/fr/projets/poles-strategiques/casernes-dixelles-usquare> (Consulté le 1^{er} février 2021).

patrimoine, et de lui donner un usage nouveau et durable⁶¹⁵. Le but est ainsi de créer un nouveau quartier mixte pour y placer des logements accessibles aux familles et aux étudiants, en plus d'espaces et équipements ouverts⁶¹⁶. Grâce à ces infrastructures ouvertes, il sera possible de faire de ces lieux un nouvel espace de rencontre pour les habitants des quartiers voisins⁶¹⁷.

Carte du site des Casernes d'Ixelles – Usquare⁶¹⁸.



Source: BUUR – vue aérienne du site depuis le sud-est

Le site des anciennes casernes d'Ixelles est considéré depuis les années 2000 comme étant un espace d'intérêt régional⁶¹⁹. Cet espace fait l'objet d'accords entre la Région et l'État fédéral, ainsi qu'entre la Région et les Universités VUB et ULB⁶²⁰. Le site est également repris comme l'un des pôles prioritaires du PRDD en 2018⁶²¹. Depuis mai 2018, il fait l'objet d'une planification à travers le PAD⁶²².

⁶¹⁵ Perspective.brussels, *Casernes d'Ixelles – Usquare* [En ligne], *op cit.*

⁶¹⁶ *Ibidem.*

⁶¹⁷ *Ibidem.*

⁶¹⁸ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 8.

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁶²⁰ *Ibidem.*

⁶²¹ *Ibidem.*

⁶²² *Ibidem.*

Il a ainsi été confirmé comme étant un territoire dans lequel la Région de Bruxelles-Capitale doit investir, eu égard à son importance, via la Déclaration de Politique Régionale datant de l'été 2019⁶²³. Le but de travailler sur cet ensemble clos par la police fédérale, est de le libérer progressivement afin d'offrir des opportunités de développement urbanistique dans un quartier bien desservi et marqué par sa vocation académique de développer une cité internationale étudiante⁶²⁴.

Le développement de ce site, grâce à l'instrument urbanistique qu'est le PAD, prévoit notamment d'implanter des activités qui répondent aux besoins et demandes des habitants et usagers du quartier⁶²⁵. Ceci, dans le but de permettre une meilleure compréhension et une bonne appropriation du projet par les riverains⁶²⁶.

Le nouveau quartier de l'Usquare devra quant à lui répondre aux besoins des Bruxellois en matière de logements, d'équipements, de proximité, d'espaces publics conviviaux, de qualité de vie, mais également, accueillir un projet d'envergure internationale porté par les deux universités : la VUB et l'ULB, axé sur le développement durable⁶²⁷.

L'ambition du quartier Usquare est de rapprocher les citoyens, la ville et la connaissance. Cette union résulte de la conjonction de deux démarches volontaristes⁶²⁸. D'une part, les universités bruxelloises (l'ULB et la VUB) veulent s'inscrire davantage la ville et s'engager dans son développement au bénéfice de ses habitants⁶²⁹. Elles ont ainsi l'intention de créer ensemble un nouveau pôle d'expertise d'envergure internationale⁶³⁰. D'autre part, la Région bruxelloise souhaite répondre aux besoins précités de ses habitants, et elle souhaite renforcer son statut de principale ville étudiante de Belgique⁶³¹.

⁶²³ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 7.

⁶²⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁶²⁵ *Ibid.*, p. 25.

⁶²⁶ *Ibidem.*

⁶²⁷ Société d'Aménagement Urbain (SAU), *Caserne – Usquare.brussels* [En ligne], *op cit.*

⁶²⁸ Usquare.brussels, *Ambitions – Bringing people, city and knowledge together* [En ligne], URL : <https://usquare.brussels/fr/usquarebrussels-bringing-people-city-and-knowledge-together> (Consulté le 9 avril 2021).

⁶²⁹ *Ibidem.*

⁶³⁰ *Ibidem.*

⁶³¹ *Ibidem.*

Ainsi, plusieurs instruments de planification ont été pris en compte lors de l'élaboration du PAD des « anciennes casernes d'Ixelles » : la Déclaration de Politique Régionale 2014-2019 ; l'étude de définition⁶³² en 2016 ; le PRDD⁶³³. Pour trouver un équilibre juste entre la création d'un quartier convivial, intégré et durable, ainsi que les résultats de l'étude de définition, le PAD Casernes a été exprimé en plusieurs scénarios⁶³⁴. L'évaluation des incidences environnementales a ainsi permis d'identifier le scénario idéal pour permettre d'accomplir les ambitions régionales⁶³⁵.

Pour résumer, le PAD Casernes d'Ixelles – Usquare a l'objectif d'accomplir cinq ambitions pour la Région : un projet universitaire innovant pour Bruxelles ; un nouvel espace de rencontre pour le quartier ; un programme innovant et mixte ; un projet cohérent avec l'identité historique et les futurs besoins du site ; et enfin, la durabilité et l'économie circulaire⁶³⁶. Le Gouvernement régional estime que Bruxelles, en sa qualité de capitale nationale et de métropole internationale, doit valoriser ces atouts, impliquer la population étudiante dans le tissu urbain, offrir un cadre dynamique⁶³⁷. Ceci dans le but de mieux définir le territoire bruxellois et de favoriser son développement⁶³⁸.

Chronologie du PAD Casernes d'Ixelles – Usquare⁶³⁹.

Date	Événement
Décembre 2017	Première réunion publique d'information en date du 13 décembre 2017 et qui a réuni une centaine de riverains
2018	La Région de Bruxelles-Capitale devient propriétaire du site
Mai 2018	Le gouvernement régional donne l'instruction à Perspective.brussels de procéder à l'élaboration d'un projet de PAD

⁶³² L'étude de définition permet d'évaluer le potentiel maximal de développement d'un programme mixte sur le site des casernes d'Ixelles. Voy. Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 18.

⁶³³ *Ibidem.*

⁶³⁴ *Ibidem.*

⁶³⁵ *Ibidem.*

⁶³⁶ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volets stratégique & réglementaire », *Projets urbains*, Novembre 2020, p. 9.

⁶³⁷ Usquare.brussels, *Ambitions – Bringing people, city and knowledge together* [En ligne], *op cit.*

⁶³⁸ *Ibidem.*

⁶³⁹ Perspective.brussels, *Casernes d'Ixelles – Usquare* [En ligne], *op cit.*

Juin 2018	Les 4 et 5 juin ont lieu deux réunions publiques d'information
Décembre 2018	Le projet de PAD est approuvé en première lecture par le gouvernement régional
Février – Avril 2019	Le PAD est soumis durant cette période-là à une enquête publique dans les communes d'Ixelles et d'Etterbeek
Printemps 2019	Le site est ouvert au public, des événements ont lieu et sont organisés par See-U (en charge de l'occupation transitoire)
Novembre 2019	La CRD a remis un avis sur le projet de PAD
Juillet 2020	Le PAD est approuvé en seconde lecture
Novembre 2020	Le PAD est approuvé en troisième et dernière lecture, il entre en vigueur dans les 15 jours après publication au Moniteur Belge

Le PAD Casernes d'Ixelles ne s'inscrit pas vraiment dans le processus de gouvernance urbaine défini par Gilles Pinson. Pour lui, plusieurs enjeux émergent et favorisent ce processus : l'identité de la ville, son image ainsi que sa position par rapport au monde⁶⁴⁰. En se constituant en acteur collectif grâce à l'implication des groupes et du secteur public, le territoire se construit en cadre commun en termes de ressources (grâce à leur valorisation), et en termes de rapport à la ville au regard de son environnement⁶⁴¹.

Le projet de PAD étant déjà très balisé et faisant l'objet d'un accord principalement entre la Région et les Universités, il a été compliqué de laisser de la marge aux habitants de la zone du PAD car les chargés de projet avaient un programme précis à suivre⁶⁴². D'autant plus que ce projet ne s'inscrivait pas dans une logique de coproduction⁶⁴³.

⁶⁴⁰ PINSON, G., *op cit.*, p. 625.

⁶⁴¹ *Ibidem.*

⁶⁴² Entretien avec Madame Milène Deneubourg et Monsieur Géraud Bonhomme, chargés de projet pour le Plan d'Aménagement Directeur Casernes d'Ixelles – Usquare, réalisé le 26 février 2021.

⁶⁴³ *Ibidem.*

Cependant, cette définition est beaucoup plus pertinente dans le rapport des parties prenantes au projet de PAD. En effet, dans ce cadre il a fallu que des concertations autour de certains détails de moindre ampleur soient discutés autour de la table⁶⁴⁴. Beaucoup d'acteurs ont tenté de tirer un maximum sur leurs intérêts afin d'y trouver leur compte⁶⁴⁵. Heureusement, le RIE et le bureau d'étude chargé de ce RIE, ont pu apporter des éléments objectifs aux débats afin d'arriver à un consensus au sujet de la codécision dans l'élaboration du plan⁶⁴⁶. Chacun en a tiré ses propres interprétations, toujours dans le but que cela leur soit bénéfique⁶⁴⁷.

Au sens de Christian Lefèvre et Bernard Jouve, le processus de gouvernance urbaine qu'ils définissent est pertinent concernant le PAD Casernes d'Ixelles. Pour eux, le processus de gouvernance urbaine se constitue grâce à un partenariat entre les institutions publiques, les promoteurs privés, et la mobilisation collective qui va permettre d'agrèger le projet selon un caractère collectif⁶⁴⁸.

La perte de la centralité de l'État dans la prise de décision pour les politiques urbaines est un phénomène qui répond à un besoin d'évolution par rapport aux instruments d'aménagement du territoire⁶⁵⁰. Concernant les PAD, Charlotte Demulder trouve qu'elle est beaucoup plus institutionnalisée aujourd'hui, cela à travers une plateforme de discussion entre le promoteur privé et les pouvoirs publics appelée la Chambre des qualités⁶⁵¹.

Pour poursuivre, le Gouvernement régional bien qu'investi dans une démarche collaborative et de coproduction avec les différents partenaires au projet, garde une place prépondérante dans le processus décisionnel du PAD, étant donné qu'il est propriétaire du terrain⁶⁵². Le PAD Casernes est tout de même resté dans une logique de projet collectif, grâce au comité d'accompagnement, en charge de valider l'avancement de l'étude du plan⁶⁵³. Plus concrètement, le suivi et la réalisation du PAD

⁶⁴⁴ Entretien avec Madame Milène Deneubourg et Monsieur Géraud Bonhomme, *op cit.*

⁶⁴⁵ *Ibidem.*

⁶⁴⁶ *Ibidem.*

⁶⁴⁷ *Ibidem.*

⁶⁴⁸ JOUVE, B., et LEFÈVRE, C., *op cit.*, p. 836.

⁶⁵⁰ Entretiens avec Madame Charlotte Demulder, coordinatrice de projet chargée de l'évaluation des Plans d'Aménagement Directeurs, réalisés les 10 et 15 mars 2021.

⁶⁵¹ *Ibidem.*

⁶⁵² Entretien avec Madame Milène Deneubourg et Monsieur Géraud Bonhomme, *op cit.*

⁶⁵³ *Ibidem.*

Casernes est assuré par un comité d'accompagnement représenté par : Perspective.brussels, la SAU, BE, la commune d'Ixelles, BM, ainsi que BUP⁶⁵⁴.

SECTION II. LE PAD CASERNES D'IXELLES : PLUS D'OUVERTURE À LA PARTICIPATION ?

Dans cette section, nous allons analyser le PAD Casernes d'Ixelles – Usquare au regard de la notion de participation citoyenne vue dans le premier chapitre.

Dans l'interview réalisé avec Charlotte Demulder, coordinatrice de projet en charge de l'évaluation des PAD, elle souligne qu'en matière de participation à Bruxelles, il est important de revenir sur l'histoire de l'aménagement du territoire⁶⁵⁵. Les démarches à l'époque étant anti-démocratiques, notamment le cas du quartier Nord, ainsi que la jonction Nord-Midi. Bruxelles vient d'un historique où l'État domine dans la prise de décision dans l'aménagement du territoire⁶⁵⁶. Les citoyens subissant les grands mouvements de l'urbanisme depuis des siècles⁶⁵⁷. Au fil des années depuis la création de la Région de Bruxelles-Capitale comme entité fédérée, on assiste à un changement de paradigme où l'habitant a la possibilité de s'exprimer⁶⁵⁸.

Charlotte Demulder indique que pour le moment, il n'y a que le CoBAT qui prévoit essentiellement un processus d'enquête publique mais la décision reste toujours entre les mains du gouvernement⁶⁵⁹. Même si les électeurs placent leur confiance dans les élus politiques afin de prendre des décisions et de mettre en œuvre des politiques publiques, il n'empêche que le gouvernement investit de lui-même afin de donner plus de place à la parole citoyenne⁶⁶⁰. Et c'est justement, avec les PAD que ce constat tente de s'explicitier⁶⁶¹.

À l'occasion d'un entretien avec Géraud Bonhomme et Milène Deneubourg, tous deux chargés de projet à Perspective, et notamment en charge du PAD Casernes, ont souligné des éléments importants en termes de gouvernance urbaine⁶⁶⁵. En effet, le

⁶⁵⁴ Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d'Ixelles : Plan d'Aménagement Directeur – Volet informatif », *op cit.*, p. 19.

⁶⁵⁵ Entretiens avec Madame Charlotte Demulder, *op cit.*

⁶⁵⁶ *Ibidem.*

⁶⁵⁷ *Ibidem.*

⁶⁵⁸ *Ibidem.*

⁶⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁶⁰ *Ibidem.*

⁶⁶¹ *Ibidem.*

⁶⁶⁵ Entretien avec Madame Milène Deneubourg et Monsieur Géraud Bonhomme, *op cit.*

pôle stratégique des anciennes casernes d’Ixelles étant déjà inscrit dans le PRD, la question du consensus entre les parties prenantes sur les grandes lignes directrices ne s’est pas réellement posée puisque tout était déjà décidé⁶⁶⁶. Dans ce cadre, il n’y a donc pas eu d’autres acteurs impliqués.

Charlotte Demulder apporte une nuance quant aux PAD. Pour elle, ils ne sont pas tous égaux⁶⁷³. Elle en vient ainsi à demander si toutes les parties de la ville doivent être faites sur le même degré de participation⁶⁷⁴. Il est évidemment essentiel d’en faire mais la discussion doit plutôt se concentrer sur le désir de faire la ville⁶⁷⁵. C’est ce qui se fait en prospective territoriale, la construction du territoire est faite à partir de ceux qui désirent le faire, et c’est important de le mettre au regard du processus de planification⁶⁷⁶.

Pour Charlotte Demulder, la participation prend son départ dans l’information⁶⁷⁷. Selon elle, c’est le devoir du service public d’informer et de former les citoyens à l’aménagement du territoire⁶⁷⁸. Elle reconnaît qu’au sein de Perspective.brussels, des démarches un peu hasardeuses en matière de participation sont encore adoptées, et qu’une professionnalisation dans le domaine est en cours⁶⁷⁹.

D’après Géraud Bonhomme et Milène Deneubourg, les habitants ont été consultés pour l’élaboration du PAD Casernes, mais leurs demandes n’ont pas forcément été entendues⁶⁸⁰. D’un point de vue procédural, les avis reçus sont tous très divergents et le Gouvernement a choisi de ne pas les suivre en raison de leur caractère hétérogène⁶⁸¹. Toutefois, ceux-ci ont tous reçus un retour puisque juridiquement ils sont dans l’obligation de répondre à chaque réclamation⁶⁸².

Le processus d’enquête publique établi dans le CoBAT oblige à justifier le fait qu’on écarte une réclamation citoyenne afin de préserver le processus démocratique⁶⁸³. En

⁶⁶⁶ Entretien avec Madame Milène Deneubourg et Monsieur Géraud Bonhomme, *op cit.*

⁶⁷³ Entretiens avec Madame Charlotte Demulder, *op cit.*

⁶⁷⁴ *Ibidem.*

⁶⁷⁵ *Ibidem.*

⁶⁷⁶ *Ibidem.*

⁶⁷⁷ *Ibidem.*

⁶⁷⁸ *Ibidem.*

⁶⁷⁹ *Ibidem.*

⁶⁸⁰ Entretien avec Madame Milène Deneubourg et Monsieur Géraud Bonhomme, *op cit.*

⁶⁸¹ *Ibidem.*

⁶⁸² *Ibidem.*

⁶⁸³ *Ibidem.*

effet, conformément à l’alinéa 2 de l’article 30/6 du CoBAT, le Gouvernement doit « motiver sa décision sur chaque point à propos duquel il s’est écarté des avis ou des réclamations et observations émises lors de l’enquête »⁶⁸⁴. Ceci est également mentionné dans l’article 6, §4 de l’Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018 relatif au processus d’information et de participation du public préalable à l’élaboration des projets de PAD⁶⁸⁵.

Au niveau de la gestion de projet, les chargés de projet avouent qu’il est compliqué de faire de la participation de manière plus avancée que ce que c’est formellement⁶⁸⁶. De plus, le projet n’est pas inscrit dans une démarche participative initialement⁶⁸⁸. Une cellule participation a cependant été prévue après la réalisation du PAD Casernes afin d’évaluer les manques de ce dernier⁶⁸⁹.

La position de Perspective.brussels dans le processus de participation dans le cadre de la phase d’élaboration du PAD Casernes a été délicate car ils se trouvaient « tiraillés » entre les réclamations des citoyens et les décisions du Gouvernement au regard de ces réclamations⁶⁹⁰. Il demeure tout de même selon les chargés de projet du PAD Casernes, deux circonstances atténuantes au fait que la participation des citoyens pour ce PAD n’est qu’une formalité⁶⁹¹.

Premièrement, les chargés de projet insistent sur le fait qu’il s’agissait du premier PAD et que le déclenchement était quelque peu nébuleux⁶⁹². De plus, certaines décisions étaient déjà prises dans le PRDD, il était alors difficile de faire marche arrière⁶⁹³. La deuxième circonstance atténuante concerne les délais ainsi que le financement⁶⁹⁴. La participation est un processus qui prend du temps mais dans le cas du PAD Casernes,

⁶⁸⁴ Code bruxellois de l’aménagement du territoire (CoBAT) du 9 avril 2004, *M.B.*, 26 mai 2004, art. 30/6, al. 2.

⁶⁸⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018 relatif au processus d’information et de participation du public préalable à l’élaboration des projets de plan d’aménagement directeur, *M.B.*, 9 mai 2018, art. 6, §4.

⁶⁸⁶ Entretien avec Madame Milène Deneubourg et Monsieur Géraud Bonhomme, *op cit.*

⁶⁸⁸ *Ibidem.*

⁶⁸⁹ *Ibidem.*

⁶⁹⁰ *Ibidem.*

⁶⁹¹ *Ibidem.*

⁶⁹² *Ibidem.*

⁶⁹³ *Ibidem.*

⁶⁹⁴ *Ibidem.*

elle n'était pas une priorité⁶⁹⁵. C'est l'arrêté d'information et de participation qui définit les modalités de consultation.

Ainsi, « au plus tard 90 jours après publication de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Administration organise au minimum une réunion d'information et de participation ouverte au public concerné »⁶⁹⁶. Le compte-rendu de ces réunions doit être mis à disposition sur le site de l'Administration en charge de l'organisation de celles-ci, Perspective.brussels donc, et ce jusqu'à la fin de la procédure d'adoption des PAD⁶⁹⁷.

Pour Milène Deneubourg, le PAD ne définit pas tout le projet⁶⁹⁸. Il s'agit d'un cadre et rien n'empêche quelques changements, il y a de la marge de manœuvre⁶⁹⁹. Dans le cas du PAD Casernes, il a été difficile dès l'étude de définition de recenser les besoins et défis pour le quartier puisqu'il n'y avait pas de représentants associatifs des citoyens⁷⁰⁰. Charlotte Demulder reconnaît le poids que représentent les citoyens qui se fédèrent en association⁷⁰¹. Rappelons le caractère représentatif des associations avec la volonté de poursuivre un but commun qui dépasse la structure associative, formant ainsi une figure pour les citoyens⁷⁰².

Cependant pour le PAD Casernes, il n'est pas question de se former en association mais des habitants d'un même quartier et portés par les mêmes préoccupations quant au projet urbain qui sera mis en œuvre, qui ont pour but de les faire entendre individuellement (en plusieurs voix) en participant aux réunions d'information sur le projet⁷⁰³. *A contrario*, une association qui fera entendre son opinion au moment de l'enquête publique ne représente pas plusieurs voix mais une seule et même voix⁷⁰⁴. C'est en cela que réside toute la différence entre participation individuelle (à plusieurs) et participation organisée sous forme d'association.

⁶⁹⁵ Entretien avec Madame Milène Deneubourg et Monsieur Géraud Bonhomme, *op cit.*

⁶⁹⁶ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018 relatif au processus d'information et de participation du public préalable à l'élaboration des projets de plan d'aménagement directeur, *op cit.*, art. 3, §1^{er}.

⁶⁹⁷ *Ibid.*, art. 3, §4.

⁶⁹⁸ Entretien avec Madame Milène Deneubourg et Monsieur Géraud Bonhomme, *op cit.*

⁶⁹⁹ *Ibidem.*

⁷⁰⁰ *Ibidem.*

⁷⁰¹ Entretien avec Madame Charlotte Demulder, *op cit.*

⁷⁰² RUI, S., et VILLECHAISE-DUPONT, A., *op cit.*, p. 28.

⁷⁰³ Entretien avec Madame Charlotte Demulder, *op cit.*

⁷⁰⁴ *Ibidem.*

Pour Charlotte Demulder, le Bruxellois commence tout doucement à se donner les moyens de participer à l'aménagement de son territoire qu'il revendique⁷⁰⁶. Ce droit à la participation était déjà indiqué dans la réglementation, par exemple le fait qu'un ensemble de citoyens peuvent prendre l'initiative de développer un territoire via un Plan Particulier d'Affectation du Sol (PPAS) en faisant la demande à la commune. Le problème réside dans le fait que la réglementation n'est pas connue par ceux-ci⁷⁰⁷.

La convergence des rapport sociaux entre les pouvoirs publics et ses destinataires a plusieurs niveaux d'après Charlotte Demulder⁷⁰⁸. Le niveau politique n'admet pas de convergence à destination des citoyens car ils ont voté pour être représentés⁷⁰⁹. De même, dans le processus de planification, les différentes visions au niveau politique sont déjà discutées⁷¹⁰. Cela permet de faire converger les différentes visions portées par les représentants du peuple⁷¹¹.

Nous pouvons en déduire que la vision politique n'est pas forcément le reflet des enjeux locaux auxquels sont confrontés les citoyens. C'est pourquoi, la participation des habitants dans la planification d'instrument d'action publique urbaine tel que le PAD est importante car il s'agit d'une manière d'améliorer le système démocratique et surtout, de répondre aux besoins locaux au mieux en incluant les concernés par les problématiques⁷¹².

Au niveau institutionnel, les citoyens sont également représentés au travers des institutions tout au long du processus de planification mais de façon beaucoup plus technique grâce aux experts⁷¹³. Cependant, nous avons vu que dans le cas du PAD Casernes, et c'est le cas pour les autres PAD, que les citoyens qui participent au processus d'enquête publique sont encadrés par un comité d'accompagnement, composés d'experts en la matière. Ici, se tient la différence entre représentation et encadrement : le premier suppose que le citoyen n'a pas les connaissances nécessaires afin de s'investir dans les procédures décisionnelles, et le deuxième entend que la

⁷⁰⁶ Entretien avec Madame Charlotte Demulder, *op cit.*

⁷⁰⁷ *Ibidem.*

⁷⁰⁸ *Ibidem.*

⁷⁰⁹ *Ibidem.*

⁷¹⁰ *Ibidem.*

⁷¹¹ *Ibidem.*

⁷¹² FARINOS DASI, J., *op cit.*, p. 90.

⁷¹³ *Ibidem.*

participation n'est plus monopolisée par les experts et l'exécutif mais que le citoyen a accès aux informations pour lui permettre de s'impliquer directement⁷¹⁴.

Au niveau du citoyen, la convergence va dépendre du processus de planification qui sera mis en place, donc de la méthodologie adoptée et du cadre réglementaire qui sera établi⁷¹⁵. Par exemple pour le PAD, la participation du citoyen va entrer en jeu dans le cadre du processus d'enquête publique, et dont le cadre est réglementé par un arrêté d'information et de participation.

⁷¹⁴ ASCHER, F., *op cit.*, pp. 67-68.

⁷¹⁵ Entretiens avec Madame Charlotte Demulder, *op cit.*

CONCLUSION

Dans le présent mémoire, la question de recherche se présentait comme suit : *en quoi le processus de participation des citoyens dans les Plans d'Aménagement Directeurs (PAD), répond-il aux enjeux en matière de gouvernance urbaine et de participation citoyenne ?*

Cette question de recherche a été le fruit d'une réflexion basée sur les notions de participation citoyenne, de gouvernance urbaine et d'instruments dans le domaine de l'action publique urbaine.

Premièrement, nous avons vu que la gouvernance urbaine tend à répondre à une réalité changeante sur la scène urbanistique au cours des dernières décennies, en favorisant la coopération horizontale en raison de la multiplication des acteurs et provoquant ainsi la perte de la centralité de l'État dans le processus de décision⁷¹⁶. Deuxièmement, nous avons évoqué que la participation permet d'améliorer la prise de décision en tenant compte des différentes perceptions des acteurs sur les problèmes à résoudre⁷¹⁷. Troisièmement, en matière d'instruments nous nous sommes reposés sur la définition avancée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, selon laquelle l'instrument est un dispositif technique et social qui organise les rapports sociaux entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur⁷¹⁸.

Pour vérifier l'application de ces notions, nous avons choisi de travailler sur un cas d'étude précis : le Plan d'Aménagement Directeur appliqué à la zone des Casernes d'Ixelles et du nouveau quartier Usquare à Bruxelles. Ce PAD a pour objectif de créer un quartier mixte de logements accessibles aux familles et aux étudiants, ainsi que de mettre à disposition des espaces et des équipements ouverts⁷¹⁹. Les résultats de cette étude de cas nous ont amené à relever des points importants en matière de gouvernance urbaine et de participation citoyenne.

Concernant la gouvernance urbaine, nous pouvons dire qu'effectivement les PAD au regard de leur élaboration font l'objet d'une coopération horizontale au sens de Renaud

⁷¹⁶ EPSTEIN, R., *op cit.*, p. 459.

⁷¹⁷ PUPION, P.-C., *op cit.*, p. 1.

⁷¹⁸ LASCOUMES, P., et LE GALÈS, P., *op cit.*, p. 13.

⁷¹⁹ Perspective.brussels, *Casernes d'Ixelles – Usquare* [En ligne], *op cit.*

Epstein⁷²⁰. En effet, les partenaires, les acteurs et les accompagnateurs à l'élaboration du PAD sont mis autour de la table, et Perspective.brussels est en charge de l'organisation de la concertation et de la discussion à ce propos entre ces différentes parties prenantes.

Cependant, nous estimons qu'il ne convient pas de qualifier cette transversalité entre les acteurs et les citoyens de relation cocreative au sens de Victor Bekkers et Lars Tummerts⁷²¹, puisqu'au moment de l'élaboration du PAD, les orientations de celui-ci étaient déjà établis dans le PRDD.

Ainsi, au moment de l'élaboration du PAD Casernes d'Ixelles – Usquare, il n'était pas question pour le citoyen d'apporter des éléments neufs au plan. Il n'y a donc pas de cocreation avec l'autorité publique dans le cadre de ce plan. Enfin, Olivier Thomas soulignait la difficulté pour le citoyen d'intégrer le processus décisionnel⁷²². Dans le cadre des PAD, le citoyen ne décide effectivement pas, il a la possibilité d'émettre un avis mais le Gouvernement conserve le droit de suivre cet avis ou non⁷²³.

Quant à la participation citoyenne, il y a plusieurs éléments à relever. Premièrement, le processus de participation des PAD est régi par le CoBAT et est également inscrit dans un arrêté d'information et de participation, les deux indiquent les modalités de l'enquête publique lors de la phase d'élaboration du plan⁷²⁴.

Deuxièmement, nous avons vu qu'Ank Michels distinguait la participation individuelle, qui suppose que les citoyens soient interrogés au sujet de leur opinion en tant qu'individu, et la participation collective selon laquelle les citoyens sont interrogés de manière collective en tant qu'un seul et même groupe⁷²⁵. Cette distinction s'illustre bien dans le cadre du processus d'enquête publique, la voix des associations ne compte que pour une voix et celle de plusieurs habitants compte séparément⁷²⁶.

⁷²⁰ EPSTEIN, R., *op cit.*, p. 459.

⁷²¹ BEKKERS, V., et TUMMERTS, L., *op cit.*, p. 217.

⁷²² THOMAS, O., *op cit.*, p. 146.

⁷²³ Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) du 9 avril 2004, *op cit.*, art. 30/6.

⁷²⁴ Voy. *Ibid.*, Chapitre III bis, Section III. et Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018 relatif au processus d'information et de participation du public préalable à l'élaboration des projets de plan d'aménagement directeur, *op cit.*

⁷²⁵ MICHELS, A., *op cit.*, p. 280.

⁷²⁶ Entretien avec Madame Charlotte Demulder, *op cit.*

Pour le cas du PAD Casernes, il n'y avait pas d'associations pour représenter les intérêts des habitants, ils ont donc chacun formulé leurs opinions.

Enfin, l'opacité de l'administration abordée par Laurence Bherer ne s'applique pas concrètement au cas que nous avons étudié⁷²⁷. En effet, il n'y a pas d'opacité de la part de Perspective.brussels en charge de la participation, à l'égard des habitants puisqu'ils l'organisent. Cependant, ils sont tenus de suivre la décision du Gouvernement régional, ce qui représente une limite en matière de participation⁷²⁸.

Pour conclure, du point de vue méthodologique, la démarche de réalisation de ce mémoire a été accueillie avec beaucoup d'intérêt par les personnes rencontrées lors du stage réalisé dans ce cadre. Il n'empêche que la particularité de la période en raison de la crise sanitaire a amené quelques difficultés quant à la bonne conduite et à l'organisation des entretiens. En effet, une des personnes interrogées, et essentielles à la collecte d'informations dans le cadre de ce mémoire, était touchée par le virus de manière très virulente, ce qui a rendu difficile la tenue des interviews qui ont dû être menée en plusieurs fois. De même, le contexte rend plus compliqué l'organisation d'une réunion avec les employés du secteur public puisqu'ils ont un agenda surchargé en cette période.

Quant aux difficultés rencontrées dans le cadre de la recherche, il n'était pas aisé d'étudier les concepts de domaines aussi techniques que l'aménagement du territoire et la planification urbaine pour une étudiante en Administration publique. Néanmoins, grâce aux prérequis méthodologiques acquis tout au long de la formation universitaire, au suivi assuré par la promotrice, Fabienne Leloup, ainsi qu'à mon intérêt porté par ces thématiques particulières, cette difficulté a pu être surmontée sans trop d'embûches.

⁷²⁷ BHERER, L., *op cit.*, pp. 109-111.

⁷²⁸ Entretien avec Madame Milène Deneubourg et Monsieur Géraud Bonhomme, *op cit.*

BIBLIOGRAPHIE

ENTRETIENS

- Entretien avec Madame Milène Deneubourg et Monsieur Géraud Bonhomme, chargés de projet pour le Plan d'Aménagement Directeur Casernes d'Ixelles – Usquare, réalisé le 26 février 2021.
- Entretiens avec Madame Charlotte Demulder, coordinatrice de projet chargée de l'évaluation des Plans d'Aménagement Directeurs, réalisés les 10 et 15 mars 2021.

LÉGISLATION

- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018 relatif au processus d'information et de participation du public préalable à l'élaboration des projets de plan d'aménagement directeur, *M.B.*, 9 mai 2018,
- Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) du 9 avril 2004, *M.B.*, 26 mai 2004.

OUVRAGES

- ARON, J., *Le tournant de l'urbanisme bruxellois 1958-1978*, Fondation Joseph Jacquemotte, Bruxelles, 1978.
- ASCHER, F., *Les nouveaux compromis urbains : Lexique de la ville plurielle*, L'Aube, 2008.
- BACQUÉ, M.-H., REY, H., et SINTOMER, Y., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, 2005.
- CULOT, M., *Bruxelles : 100 ans d'urbanisme 1910-2010*, AAM Éditions, 2013.
- DE BEULE, M., et al., *Bruxelles, histoire de planifier. Urbanisme aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles*, Mardaga, 2017.
- DESSOUROUX, C., *Espaces partagés-espaces disputés : Bruxelles une capitale et ses habitants*, Université Libre de Bruxelles et CIRHIBRU, Bruxelles, 2008.
- GAUDIN, J.-P., *La démocratie participative*, Armand Colin, 2007.
- INGALLINA, P., *Le projet urbain*, Presses Universitaires de France, 2003.
- LEWIS, E., et SLITINE, R., *Le coup d'état citoyen : Ces initiatives qui réinventent la démocratie*, La Découverte, 2016.
- SCHOONBRODT, R., *Vouloir et dire la ville*, Atelier de Recherche et d'Action Urbaine (ARAU), Bruxelles, 2007.

- VERMEULEN, S., et HARDY, M., *Communication et participation dans le cadre de grands projets urbains*, Brussels Studies Institute – Brussels Centre Observatory (BSI-BCO), Bruxelles, 2016.

PARTIES D'OUVRAGES COLLECTIFS

- DAMAY, L., et DELMOTTE, F., « Le schéma directeur « Botanique » : Une expérience bruxelloise entre gouvernance et participation ? », in M. Hubert et F. Delmotte, *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, Les cahiers de la Cambre, Bruxelles, 2009, pp. 162-183.
- GERARD, J.-L., « Réflexions sur la gouvernance de la Région de Bruxelles-Capitale », in *Bruxelles dans 20 ans*, Bruxelles, Agence de Développement Territorial (ADT), 2009, pp. 163-185.
- HUBERT, M., « Chapitre 1 : Un passé bien présent. Le site de la Cité administrative de l'État, condensé de l'urbanisme bruxellois », in M. Hubert et F. Delmotte, *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, Les cahiers de la Cambre, Bruxelles, 2009, pp. 14-55.
- LASCOUMES, P., et LE GALÈS, P., « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in P. Lascoumes, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, pp. 11-44.
- MORITZ, B., « Chapitre 3 : L'élaboration du schéma directeur « Botanique », vue de l'intérieur », in M. Hubert et F. Delmotte, *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, Les cahiers de la Cambre, Bruxelles, 2009, pp. 102-121.
- NOËL, F., « La politique de revitalisation des quartiers : À la croisée de l'action urbanistique et sociale », in *Bruxelles dans 20 ans*, Bruxelles, Agence de Développement Territorial (ADT), 2009, pp. 213-237.
- PAYE, O., « Chapitre 2 : Le schéma directeur, un nouvel instrument régional d'action publique. Des principes généraux à leur première mise en œuvre », in M. Hubert et F. Delmotte, *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, Les cahiers de la Cambre, Bruxelles, 2009, pp. 56-101.
- PINSON, G., « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », in P. Lascoumes, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, pp. 199-233.

- SCHOONBRODT, R., « Bruxelles : Capitale mondiale de la participation ? », in *Bruxelles dans 20 ans*, Bruxelles, Agence de Développement Territorial (ADT), 2009, pp. 113-130.
- VERMEYLEN, P., « La nébuleuse des luttes urbaines », in l'Atelier de Recherche et d'Action Urbaine (ARAU), *Quinze années d'action urbaine ou Bruxelles vu par ses habitants*, Commission Française de la Culture de l'Agglomération de Bruxelles, Bruxelles, 1984, pp. 35-45.

REVUES

- BACQUÉ, M.-H., et GAUTHIER, M., « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 36-66.
- BÉAL, V., EPSTEIN, R., et PINSON, G., « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, no. 3, 2015, pp. 103-127.
- BEKKERS, V., et TUMMERS, L., « L'innovation dans le secteur public : Vers une approche ouverte et collaborative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 84, no. 2, 2018, pp. 215-220.
- BHERER, L., « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 105-133.
- BLONDIAUX, L., et FOURNIAU, J., « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : Beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 8-35.
- BONNOTTE, C., et SAUVIAT, A., « Production de la norme dans les projets urbains et démocratie participative », *Revue juridique de l'environnement*, vol. spécial, no. HS15, 2015, pp. 51-66.
- CARLIER, L., « De la contestation au compromis : Quelles critiques dans les mobilisations urbaines à Bruxelles ? », *Mouvements*, vol. 65, no. 1, 2011, pp. 26-42.
- CARREL, M., « La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne », *Caisse nationale d'allocations familiales*, no. 179, 2013, pp. 144-151.

- COMHAIRE, G., « Activisme urbain et politiques architecturales à Bruxelles : Le tournant générationnel », *L'information géographique*, vol. 76, no. 3, 2012, pp. 9-23.
- EPSTEIN, R., « La gouvernance territoriale : Une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, vol. 65, no. 2, 2015, pp. 457-482.
- FARINOS DASI, J., « Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : À la recherche d'une gouvernance territoriale efficace », *L'information géographique*, vol. 73, no. 2, 2009, pp. 89-111.
- FAURE, A., GLASSEY, O., et LERESCHE, J.-P., « Démocratie participative et démocratie différentielle », *Pôle Sud*, no. 32, 2010, pp. 11-23.
- FREY, K., et DUARTE, F., « Démocratie participative et gouvernance interactive au Brésil : Santos, Porto Alegre et Curitiba », *Espaces et sociétés*, vol. 123, no. 4, 2005, pp. 99-112.
- JOUVE, B., « La démocratie en métropoles : Gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 2, 2005, pp. 317-337.
- JOUVE, B., « La gouvernance urbaine : Vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? », *Revue internationale des sciences sociales*, no. 3, 2007, pp. 387-402.
- JOUVE, B., et LEFEVRE, C., « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, no. 6, 1999, pp. 835-854.
- KÜBLER, D., *et al.*, « Renforcer la gouvernabilité plutôt qu'approfondir la démocratie : Les raisons qui amènent les gouvernements locaux à introduire la gouvernance participative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 86, no. 3, 2020, pp. 427-444.
- LE GALÈS, P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, no. 1, 1995, pp. 57-95.
- LEFÈVRE, C., et NÉGRIER, E., « La nouvelle critique urbaine », *Pôle Sud*, vol. 32, no. 1, 2010, pp. 5-10.
- MAITRE, A., « Comprendre la gouvernance et ses enjeux », *Mouvement Communal*, no. 845, 2010, pp. 23-27.

- MICHELS, A., « Les innovations dans la gouvernance démocratique – En quoi la participation citoyenne contribue-t-elle à l’amélioration de la démocratie ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 77., no. 2, 2011, pp. 275-296.
- NASSAUX, J.-P., « Le nouveau mouvement bruxellois », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2103-2104, no. 18-19, 2011, pp. 5-88.
- Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d’Ixelles : Plan d’Aménagement Directeur – Volet informatif », *Projets urbains*, Novembre 2020, pp. 6-27.
- Perspective.brussels, « Usquare – Anciennes casernes d’Ixelles : Plan d’Aménagement Directeur – Volets stratégique & réglementaire », *Projets urbains*, Novembre 2020, pp. 8-138.
- PINSON, G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, no. 4, 2006, pp. 619-651.
- PUPION, P.-C., « Démocratie, participation et gouvernance publique : Quelles voies ? », *Gestion et management public*, vol. 5/2, no. 4, 2016, pp. 1-2.
- RUI, S., et VILLECHAISE-DUPONT, A., « Les associations face à la participation institutionnalisée : Les ressorts d’une adhésion distanciée », *Espaces et sociétés*, vol. 123, no. 4, 2005, pp. 21-36.
- THOMAS, O., « Gouvernement des villes et démocraties participatives : Quelles antinomies ? », *Pouvoirs*, vol. 104, no. 1, 2003, pp. 143-158.
- VRYDAGH, J., *et al.*, « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2492, no. 7, 2021, pp. 5-68.

SITES INTERNET

- LAMBERT, M., *La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer* [En ligne], URL : <https://www.uvcw.be/participation-citoyenne/articles/art-1606> (Consulté le 9 avril 2021).
- Perspective.brussels, *À propos. Perspective.brussels, comprendre, inspirer et agir pour la Région de demain* [En ligne], URL : <https://perspective.brussels/fr/qui-sommes-nous/propos> (Consulté le 22 janvier 2021).

- Perspective.brussels, *Casernes d'Ixelles – Usquare* [En ligne], URL : <https://perspective.brussels/fr/projets/poles-strategiques/casernes-dixelles-usquare> (Consulté le 1^{er} février 2021).
- Perspective.brussels, *Modification du CoBAT : Une réforme législative de grande ampleur* [En ligne], URL : <https://perspective.brussels/fr/actualites/modification-du-cobat> (Consulté le 28 juin 2021).
- Perspective.brussels, *Plan Régional de Développement (PRD)* [En ligne], URL : <https://perspective.brussels/fr/plans-reglements/plans-strategiques/plan-regional-de-developpement-prd> (Consulté le 12 décembre 2020).
- Perspective.brussels, *Plans stratégiques et réglementaires – Plan d'Aménagement Directeur (PAD)* [En ligne], URL : <https://perspective.brussels/fr/plans-reglements/plans-strategiques-et-reglementaires-plan-damenagement-directeur-pad> (Consulté le 14 novembre 2020).
- Société d'Aménagement Urbain (SAU), *Caserne – Usquare.brussels* [En ligne], URL : <https://sau.brussels/fr/developpements/caserne-usquarebrussels> (Consulté le 9 avril 2021).
- Usquare.brussels, *Ambitions – Bringing people, city and knowledge together* [En ligne], URL : <https://usquare.brussels/fr/usquarebrussels-bringing-people-city-and-knowledge-together> (Consulté le 9 avril 2021).

ANNEXE

GUIDE D'ENTRETIEN

Introduction

Dans le cadre de mon mémoire, j'ai choisi d'aborder la relation entre la gouvernance urbaine et la participation citoyenne au travers d'un instrument de planification urbaine : le Plan d'Aménagement Directeur. À cette fin, j'ai décidé d'analyser le PAD Casernes d'Ixelles – Usquare à partir de 3 approches : la gouvernance urbaine, la participation et l'approche instrumentale.

Question de recherche du mémoire

En quoi le processus d'implication des citoyens dans les PAD répond-il aux exigences en matière de gouvernance urbaine ?

Profil des personnes interrogées

- Demander leur « métier » et leur parcours professionnel
- Demander à quelle étape (phase) du PAD ils ont travaillé (post-élaboration ou élaboration)
- Demander sur quel volet du PAD ils ont travaillé (participation, pendant combien de temps, ...)

Questions d'entretien

<i>Thèmes</i>	<i>Sous-thèmes</i>	<i>Questions complémentaires</i>	<i>Questions de clarifications</i>
<i>Gouvernance urbaine</i>	Acteurs dans les PAD	-À partir de quel moment ce changement d'axe dans le processus de décision s'est-il fait ressentir ? -Est-ce que cela date des schémas directeurs ? D'autres plans ont-ils contribué à la perte de la centralité de l'État dans ce domaine-là ? -La gouvernance urbaine met-elle vraiment fin à la barrière privé/public à travers les PAD ?	Qu'est-ce qui est différent en ce sens avec le PAD Caserne d'Ixelles ? A-t-il été compliqué lors de son élaboration de trouver un consensus au vu de la multitude d'acteurs concernés ? -À quel point le gouvernement bruxellois a impacté la mise en œuvre de ce PAD ? A-t-il joué un rôle central en termes de consensus et de

	<p>-Pouvez-vous dire que l'agrégation des acteurs amène un aspect collectif au PAD ?</p>	<p>décision entre les acteurs ?</p> <p>-Y a-t-il eu des consensus ? Comment ont-ils été trouvés ? Comment se sont organisés les consensus entre acteurs privés et publics pour le PAD cas ? A-t-il été difficile de concerter tout le monde ?</p> <p>-Le PAD cas a-t-il été dès le départ un projet collectif ? Comment cela s'est-il traduit dans les faits ? Êtes-vous d'accord avec la manière dont cela s'est traduit ? Sinon, que manque-t-il ?</p>
<p>Identité de la ville dans les PAD</p>	<p>-En quoi les PAD diffèrent des instruments urbanistiques précédents du point de vue de l'identité de la ville ? (en termes de valorisation de celle-ci, de ses ressources, etc.)</p>	<p>Le PAD caserne d'Ixelles est-il parvenu à relever le défi de valorisation du périmètre le concernant ? A-t-il fallu faire des compromis, et donc laisser en suspens certains aspects malgré le fait qu'ils pouvaient améliorer la dynamique du quartier ? Cette nouvelle dynamique (prévue ?) contribue-t-elle à collectiviser le quartier visé par le PAD ? Comment cela s'est-il traduit dans les faits ?</p>
<p>Citoyens dans la gouvernance urbaine</p>	<p>La gouvernance urbaine consiste à gouverner autrement que par des institutions démocratiquement élues, elle privilégie la configuration en réseaux.</p> <p>-Pouvez-vous dire que dans les PAD, il y a une réelle volonté de construire une relation cocreative entre l'État et les citoyens dans le cadre des PAD ?</p> <p>-L'encadrement juridique de l'implication des citoyens dans les PAD est-il excessif ? Ne serait-il pas mieux de l'assouplir ?</p>	<p>-Les citoyens ont-ils été privilégiés dans l'apport d'un consensus commun entre les acteurs à la phase d'élaboration du PAD cas ?</p> <p>-Leur implication dans le PAD a-t-elle été suffisamment mise en œuvre concrètement ? Pourquoi ?</p>

		Pourquoi ? Qu'est-ce que cela apporterait ?	
<i>Participation</i>	Démocratie locale/participative	<p>-Avec les PAD, peut-on dire que le processus de participation dans leur élaboration répond à des exigences de démocratie locale ? (impacter la décision ou alibi démocratique ?)</p> <p>-La participation a-t-elle une réelle influence sur l'élaboration des PAD ?</p>	<p>-Est-ce que ça a été le cas pour le PAD cas ?</p> <p>-Quel a été l'impact des participants à l'élaboration du PAD cas ? (consultation ou décision ?)</p> <p>-Comment s'est-elle (la participation) organisée pour le PAD cas ?</p> <p>→ Quelles ont été les étapes, la durée, les acteurs qui ont agi et soutenu la procédure ?</p>
	Participation citoyenne vs Participation organisée	<p>-Qui est concerné par la participation dans les PAD ? Est-ce réservé aux citoyens « lambda » ou est-ce que cela concerne également les acteurs actifs dans la participation telles que des associations ? Si oui, interviennent-ils au même moment ?</p> <p>-Quel est le rôle des associations ?</p>	<p>-La participation des citoyens à l'élaboration du PAD cas a-t-elle permis de construire des réponses aux besoins de la population du quartier ?</p> <p>-Quelles ont été les difficultés rencontrées en la matière lors du PAD cas ?</p>
<i>Instruments</i>	Rapports sociaux	-Le PAD est-il un instrument qui favorise la convergence des rapports sociaux entre les pouvoirs publics et ses destinataires ?	-En quoi le PAD cas sert-il de base pour l'évolution des autres PAD en cours d'élaboration ?
	Portée du PAD	-Les PAD ont-ils été conçus avec une portée générique à toutes les zones concernées par cet instrument de planification ? A-t-il été aisé de moduler la portée des PAD en fonction des besoins de chaque zone concernée ? N'y a-t-il pas eu des craintes de faire des PAD un instrument de planification technique pur et dur ?	<p>-Quelle est votre vision globale par rapport au PAD cas ?</p> <p>-Avez-vous des questions ou quelque chose à ajouter ?</p>

Résumé

Depuis la fin des années 1960, les Bruxellois tentent de se réapproprier l'aménagement de leur territoire. Après la régionalisation de Bruxelles, les autorités assument l'intention d'impliquer les citoyens dans la phase d'élaboration d'instruments de planification urbaine. Ce mémoire s'intéresse au rapport entre gouvernance urbaine et participation citoyenne au regard d'un instrument, le plan d'aménagement directeur. Après avoir défini toutes les notions au coeur de l'objet de cette recherche, l'auteure présente les différents plans urbains déjà existants à Bruxelles ainsi que son historique en matière de participation. L'analyse repose ainsi sur l'étude du Plan d'Aménagement Directeur des Casernes d'Ixelles et du nouveau quartier de l'Usquare au regard des théories en matière de gouvernance urbaine et de participation (Le Galès, Lascoumes, Pinson, Jouve, Michels, etc.).

Mots-clés

Gouvernance urbaine – Participation citoyenne – Instrument de planification urbaine – Politique urbaine – Ville

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication

École des sciences politiques et sociales (PSAD)

Place Montesquieu, 1 bte L2.08.05, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | www.uclouvain.be/psad