



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels
Collection générale | 2009

Les schémas directeurs, et après ?

L'avenir du développement urbain à Bruxelles en question

De richtschema's, en daarna? De toekomst van de stedelijke ontwikkeling in Brussel in vragen

The master plans: what comes next? Questions about the future of urban development in Brussels

Florence Delmotte, Michel Hubert et Francois Tulkens



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/698>
DOI : 10.4000/brussels.698
ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Florence Delmotte, Michel Hubert et Francois Tulkens, « Les schémas directeurs, et après ? », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 30, mis en ligne le 12 octobre 2009, consulté le 05 mai 2019.
URL : <http://journals.openedition.org/brussels/698> ; DOI : 10.4000/brussels.698



Licence CC BY

Florence Delmotte, Michel Hubert et François Tulkens¹

Les schémas directeurs, et après ? L'avenir du développement urbain à Bruxelles en question

Conçu dans le cadre du Plan régional de développement (PRD) de 2002, le schéma directeur a été présenté comme l'outil privilégié du déploiement des « zones leviers ». Il était ainsi porteur d'une triple promesse : de meilleure coordination de l'action publique, de partenariats public/privés (PPP) efficaces et de réelle participation démocratique. Mis en œuvre pour la première fois au cours de la législature régionale passée, l'outil est évalué ici sur la base d'une étude empirique de plusieurs cas, dont celui emblématique de la Cité administrative de l'Etat, et d'une après-midi d'échanges et de réflexions tenue autour de ses résultats.

Pour les auteurs, la complexité administrative, la divergence des intérêts entre secteurs public et privé et la difficulté à instaurer une participation réelle des habitants mettent à mal l'efficacité d'un outil qui n'a, somme toute, aucune valeur contraignante. Mais ils ne s'en tiennent pas à ce constat d'échec (partiel). Loin de recommander l'abandon de l'instrument étudié, ils esquissent au contraire des pistes susceptibles de permettre son amélioration. Si l'outil « schéma directeur » va dans la bonne direction, il appelle en effet d'autres avancées vers une gestion de l'urbanisme à la fois plus démocratique, plus efficace, respectueuse de l'intérêt collectif et porteuse d'avenir pour la ville.

*Docteure en sciences politiques (ULB), **Florence Delmotte** est chercheuse qualifiée FNRS aux Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL). Ses recherches portent d'une part sur les enjeux théoriques des transformations de l'Etat et d'autre part sur les nouveaux modes d'action publique urbaine à Bruxelles. Elle a notamment publié Norbert Elias : la civilisation et l'Etat, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2007.*

*Docteur en sociologie (UCL), **Michel Hubert** est professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL) où il préside l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB). Ses travaux actuels portent sur les pratiques et politiques de mobilité, les modes d'habiter et l'action publique urbaine. Il a publié notamment "L'Expo 58 et le 'tout à l'automobile'. Quel avenir pour les grandes infrastructures routières urbaines à Bruxelles ?" (Brussels Studies, 20/10/2008, n°22).*

***François Tulkens** est chargé d'enseignement aux Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL) et avocat chez NautaDutilh. Il a contribué récemment à la note de synthèse pour les Etats généraux de Bruxelles intitulée "Le développement politique et institutionnel de la Zone métropolitaine de Bruxelles : constats et perspectives" (Brussels Studies, 2/2/2009, EGB 10).*

¹ Les auteurs remercient Jean-Louis Genard, Benoit Moritz, Olivier Paye et Christine Schaut pour leur remarques judicieuses sur ce texte et/ou leur contribution à l'après-midi de réflexion auquel il fait écho.

Contacts :

Florence Delmotte, delmotte@fusl.ac.be

Michel Hubert, hubert@fusl.ac.be

François Tulkens, tulkens@fusl.ac.be



Introduction

Depuis sa création en 1989, la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) peine à faire aboutir de grands projets de développement urbain pourtant très attendus. Que l'on songe par exemple au cas emblématique du site de Tour et Taxis, où il s'agit d'urbaniser et de réaménager une friche de plusieurs dizaines d'hectares, à celui de la Cité administrative de l'État, qui implique la réaffectation d'un vaste complexe de bureaux et la diversification des fonctions sur le site, ou encore à celui du quartier européen, qui renvoie au développement harmonieux d'une zone largement reconstruite et considérée comme cruciale pour l'avenir de la ville.

La dernière législature a toutefois permis, sous l'impulsion du ministre-président Charles Picqué, de mettre en œuvre un nouveau dispositif d'action publique, innovant à plusieurs égards : le « schéma directeur ». Conçu par le Plan régional de développement de 2002 comme l'outil privilégié du développement des quatorze « zones leviers » également prévues dans le texte², ce dispositif a pour objectif de définir, *en amont* de tout nouveau projet, les grandes lignes de l'aménagement futur de ces zones et de leurs abords, dans une perspective intégrée au niveau régional et en concertation avec tous les acteurs concernés, qu'il s'agisse des acteurs publics (au premier rang desquels la Région et les communes), privés (les propriétaires des lieux et, le cas échéant, les investisseurs pressentis) ou citoyens (les « habitants »). De portée indicative mais fixées par un arrêté du Gouvernement, ces lignes directrices ou orientations principales doivent ensuite être rendues opérationnelles à l'aide des outils urbanistiques existants, le Plan particulier d'affectation du sol (PPAS) en premier lieu, qui revêt, lui, une portée réglementaire et doit être mis au point par la ou les communes concernées.

Jusqu'ici, trois schémas directeurs – « Botanique », « Tour et Taxis » et « Quartier européen » – ont été approuvés par le Gouvernement. Le projet pour la gare de l'Ouest serait sur le point de l'être et le dispositif s'est appliqué, ces derniers mois, à trois cas supplémentaires : Delta, Reyers-Diamant (RTBF-VRT) et Schaerbeek-Formation. Par ailleurs, l'étude entreprise antérieurement pour le site de la gare Josa-

² Ces quatorze zones sont Érasme, Forest, Midi, Canal, Tour et Taxis, Botanique, Europe, Toison d'Or, Heysel, Hôpital militaire, Schaerbeek-Formation, RTBF-VRT, Delta et Gare de l'Ouest (voir la Carte 2 dans le *Plan régional de développement*, Région de Bruxelles-Capitale, 2002).

phat, si elle n'a pas formellement donné lieu à un schéma directeur, relève d'une méthodologie proche.

Initié fin 2005, le schéma directeur « Botanique », qui concerne la Cité administrative de l'État (CAÉ) et ses alentours, est le premier dont la procédure d'élaboration a été officiellement lancée, début 2006, le premier à avoir été approuvé par le Gouvernement régional à la fin de cette même année et le premier à avoir été traduit dans un arrêté de gouvernement, en 2007. Réuni à l'initiative de l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB) des Facultés universitaires Saint-Louis, un groupe de recherche interdisciplinaire et interuniversitaire, baptisé « Groep [*in het nederlands*] Levier »³, a d'emblée perçu l'intérêt potentiel du nouvel instrument pour Bruxelles et a décidé de suivre de près l'élaboration de ce premier schéma directeur, notamment sous l'angle de son caractère concerté et participatif. Il s'est également attelé à l'étude des autres schémas directeurs de la première génération lancés peu après, à propos des zones Tour et Taxis, Europe et gare de l'Ouest, en collaboration avec le Brusselse Raad voor het Leefmilieu (BRAL) et Inter-Environnement Bruxelles (IEB), associations conventionnées par la Région en vue d'organiser la participation des habitants à ces processus. Le présent article se veut une synthèse des enseignements-clés de l'étude du « Groep Levier »⁴ et de l'après-midi d'échange et de réflexion qui s'est tenue autour de celle-ci⁵. Il se terminera par des constats et propositions à mettre en perspective avec le récent accord de Gouvernement 2009-2014.

L'objectif n'est pas d'examiner ici, du point de vue de leur contenu, les projets conçus au moyen des schémas directeurs. Des réunions publiques sont ou ont été organisées à cette fin et l'ARAU y a consacré ses deux dernières Écoles urbaines, en 2008 et 2009⁶. Il ne s'agit pas non plus de discuter des arbitrages que tous ces schémas directeurs impliqueront dans le choix des priorités au vu des énormes moyens financiers qui devraient être alloués à leur mise en œuvre. Il sera plutôt question de se pencher sur les changements induits par l'utilisation de ce nouvel outil au niveau des procédures de gestion urbanistique et d'aménagement du territoire à Bruxelles.

³ <http://www.fusl.ac.be/gl>

⁴ Cette étude a été publiée sous le titre *La Cité administrative de l'État : schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, Delmotte F., Hubert M. (dir.), *Les Cahiers de La Cambre Architecture*, n°8, Bruxelles, La Lettre volée/La Cambre, 2009.

⁵ Cette après-midi, à laquelle ont assisté environ 150 personnes, fut organisée aux FUSL le 4 mai 2009 conjointement par l'IRIB, La Cambre-Architecture et le centre Cosmopolis de la VUB (voir infra la présentation des intervenants).

⁶ Voir *Cinq chantiers pour Bruxelles. Actes de la 39^{ème} École urbaine de l'ARAU*, Bruxelles, Atelier de recherche et d'action urbaines, 2009.

Les schémas directeurs bruxellois : un premier bilan mitigé mais instructif

Une triple nécessité, une triple promesse

Dans le Plan régional de développement de 2002 et dans d'autres textes et discours⁷ qui précèdent puis accompagnent, en 2005, le lancement des premiers schémas directeurs⁸, cette nouvelle manière de concevoir le grand projet urbain à Bruxelles se voit justifiée de manière récurrente par une triple nécessité, à laquelle l'outil procédural entend précisément répondre.

Une meilleure coordination de l'action publique

Premièrement, l'instrument entend contribuer efficacement à une meilleure coordination de l'action publique et de ses moyens, c'est-à-dire à une meilleure coordination entre les acteurs publics aux différents niveaux de pouvoir et entre les outils de planification et les procédures qui leur sont spécifiques. En particulier, on sait que, dans le contexte institutionnel et politique qui leur est propre, pour des raisons qui tiennent à l'histoire aussi, les dix-neuf communes et la Région bruxelloise se partagent des compétences sur bien des points en matière d'aménagement du territoire, quand elles ne sont pas, tout simplement, en concurrence, une concurrence parfois renforcée par des majorités politiques différentes.

Des partenariats public/privé efficaces

Parallèlement, le schéma directeur devrait favoriser la construction de vastes « coalitions de développement », lesquelles feraient cruellement défaut à Bruxelles. Il permettrait de construire des partenariats public/privé (PPP) efficaces, fondés sur la confiance réciproque et l'engagement mutuel, quand tant d'expériences de ce type se soldèrent, jadis et récemment encore (comme dans le Quartier Midi), par de véritables fiascos financiers, urbanistiques... et humains. La nécessité de mettre les PPP à l'épreuve de la réussite s'imposerait d'autant plus que les pouvoirs publics ont, dans un certain nombre de cas, perdu tout ou partie de la maîtrise foncière des grandes réserves régionales, comme à Tour et Taxis.

Une participation démocratique renforcée

Enfin, le schéma directeur se voit relié à l'objectif d'une implication accrue des citoyens, des « simples habitants », ou encore de « tous les Bruxellois » dans la définition du « projet de ville » régional de manière générale, dans la conception des différents types de projets urbains qui en découlent et dans la mise en œuvre des procédures concrètes qui entourent ces projets. Après l'expérience, souvent appréciée

⁷ Voir par exemple la « Déclaration de politique générale » du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2004 ainsi que la conférence de presse commune tenue par le ministre-président et l'échevin de l'Urbanisme de Bruxelles-Ville, Henri Simons, le 27 juin 2005, soit quelques jours après le lancement des appels d'offre restreints pour l'élaboration des schémas directeurs « Tour et Taxis » et « Botanique ».

⁸ Sur la définition des zones leviers, et notamment leur lien avec les zones d'intérêt régional (ZIR) définies au Plan régional d'affectation du sol (PRAS), nous renvoyons à la contribution d'Olivier Paye, « Le schéma directeur, un nouvel instrument régional d'action publique. Des principes généraux à leur première mise en œuvre », in Delmotte F., Hubert M. (dir.), *op. cit.*, p. 56-101. De même quant aux caractéristiques principales du schéma directeur comme outil générique, et sur leur interprétation et traduction dans le cas « Botanique ».

positivement, des contrats de quartiers⁹, il faudrait instituer la participation à une plus vaste échelle, toujours en amont de la définition des projets. Il s'agit en la matière, comme l'a dit Charles Picqué en évoquant le souvenir des luttes urbaines, de ne surtout pas « répéter les erreurs du passé »¹⁰. Dont acte ? C'est la question que l'on doit aujourd'hui se poser.

Des mérites de la politique des schémas directeurs (ou ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain)

Procédure inédite fondée sur un diagnostic étayé des défis à relever, le schéma directeur était, on le voit, porteur d'une triple promesse de meilleure coordination et de plus de partenariats et de démocratie, promesse qui devait être honorée grâce à la souplesse du dispositif et, surtout, à son caractère très largement concerté. Quatre ans après l'inauguration de l'outil pour le Botanique (ou la CAÉ) et pour Tour et Taxis, le bilan des premiers schémas directeurs apparaît pour le moins mitigé, à la fois en matière de meilleure gouvernance multi-niveaux « Région-communes », en matière de PPP efficaces et en termes d'approfondissement de la démocratie participative. Du côté de certaines associations, qu'elles aient (IEB) ou non (ARAU) participé aux processus, la mise en œuvre de la nouvelle procédure a carrément déçu¹¹. Tel semble être aussi le sentiment dans le chef des promoteurs et des habitants, incrédules ou sceptiques quant à la volonté des pouvoirs publics de réellement prendre en compte leurs préoccupations. Pourtant, outre le fait que les quatre schémas directeurs analysés par le Groep Levier ont bien été finalisés et approuvés par les autorités régionales, ou sont sur le point de l'être, les schémas directeurs ont à leur actif des progrès indéniables dans la manière de concevoir le projet urbain.

Le projet urbain : un nouveau venu à Bruxelles

D'abord et avant tout – et il s'agit là d'une avancée capitale dans l'histoire récente de l'aménagement du territoire en RBC –, on reparle désormais de projet urbain à Bruxelles ! En d'autres mots, il n'est plus uniquement question, comme il y a quelques années encore, de mètres carrés, de gabarits, de permis, mais de fonctions à diversifier, de densité, de mobilité, de choix esthétiques et, au-delà, du développement intégré d'une véritable vision de la ville, à moyen et long termes, et à une échelle au moins régionale, en prenant connaissance de ce qui se fait ailleurs et en tirant les leçons des expériences passées. Ce changement d'optique se voit de plus en plus partagé au sein de la sphère politique et institutionnelle, amenée à développer en la matière des compétences nouvelles, et le projet urbain – et non plus seulement son absence – tend à faire débat dans l'espace public. Certes, ce « progrès » n'est pas d'abord le produit du nouveau dispositif en tant que tel : il est sur-

⁹ Voir à ce sujet Berger M., *Bruxelles à l'épreuve de la participation. Les contrats de quartier en exercices* (photos de Pauline Beugnies), Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Direction Rénovation urbaine, 2009.

¹⁰ Conférence de presse de Charles Picqué, 17 octobre 2006. Voir aussi, à ce sujet, l'article précédent de *Brussels Studies* : Martens A. (2009), *Dix ans d'expropriations et d'expulsions au Quartier Nord à Bruxelles (1965-1975) : quels héritages aujourd'hui ?*, n°29.

¹¹ Voir par exemple les conférences de presse de l'ARAU des 18 octobre et 20 décembre 2006 à propos du schéma directeur « Botanique », reprises dans *Cinq chantiers pour Bruxelles. Actes de la 39^{ème} École urbaine de l'ARAU*, op. cit..

tout le fruit d'une intense mobilisation, depuis le tournant des années 2000, de plusieurs nouveaux acteurs urbains, en particulier dans le monde des jeunes architectes-urbanistes¹². Cela étant, il est à l'actif de la politique des schémas directeurs – et, avant cela, de l'administration régionale qui l'a formalisée – d'avoir reconnu cette évolution et d'avoir tenté de la traduire concrètement.

Le consensus au sein des autorités publiques : une autre nouveauté

Ensuite, de manière tout aussi inédite, les schémas directeurs ont, dans les quatre cas étudiés, permis aux autorités publiques régionales et communales de se mettre d'accord sur les grandes lignes du développement ou de la réaffectation de zones ou de sites ayant jusque-là, comme Tour et Taxis, fait l'objet d'âpres et longues polémiques. Il s'agit incontestablement d'un mérite propre à la procédure concertée. La concertation peut par ailleurs se voir favorisée et renforcée par un contexte politique et relationnel favorable. Ce sera notamment le cas lorsque les majorités politiques seront les mêmes au niveau régional et dans la commune concernée ou lorsque les acteurs impliqués aux différents niveaux se connaissent, s'apprécient, voire sont déjà habitués à travailler ensemble.

Avec les partenaires privés : l'ébauche d'un dialogue et d'un langage communs

Les schémas directeurs ont également forcé les acteurs publics et privés – propriétaires-promoteurs actuels, investisseurs potentiels et autres « développeurs » – à se réunir régulièrement. Ainsi, potentiellement, les schémas directeurs contribuent à construire un langage commun et une culture partagée du projet urbain à Bruxelles. À tout le moins, ils permettent de pointer avec précision ce qui fait de toute évidence encore obstacle à une telle entreprise, nécessairement de longue haleine. Se mettre d'accord sur les désaccords, tel pourrait être un des premiers objectifs d'un schéma directeur.

L'apprentissage de la participation

Enfin, pour chacun des schémas directeurs étudiés, la participation des habitants a bel et bien été organisée, essentiellement sous la forme de réunions d'information ou d'ateliers¹³, le BRAL (pour la CAÉ et Tour et Taxis) et IEB (pour la gare de l'Ouest et le quartier européen) s'étant vus déléguer cette mission par les pouvoirs publics, en concertation avec les bureaux d'études retenus. Ces derniers ont parfois dû apprendre à « communiquer » à propos de projets relativement abstraits et, surtout, à justifier en temps réel les décisions prises de commun accord avec les politiques quant à l'orientation de ces projets. Là aussi, il serait injuste d'attribuer cette innovation au seul outil « schéma directeur ». Préparée par la longue histoire des luttes urbaines bruxelloises, cette avancée doit évidemment être reliée au travail de conscientisation réalisé depuis des années par le secteur associatif, renforcé dans son

¹² Voir à ce sujet Hubert M., « Un passé bien présent. Le site de la Cité administrative de l'État, condensé de l'urbanisme bruxellois », in Delmotte F., Hubert M., (dir.), *op. cit.*, p. 39 sq. Les prémisses de ce tournant remontent à 1995 et à l'occupation de l'Hôtel Central, face à la Bourse.

¹³ Sur le cas « Botanique », pour la mise en récit du dispositif participatif en 2006, voir Delmotte F., Damay L., Schaut C., Huynen P., « L'histoire du projet au fil des débats publics », in Delmotte F., Hubert M. (dir.), *op. cit.*, p. 122-160.

action par les nouveaux défenseurs, dans le monde de l'architecture, d'un urbanisme plus « participatif ». Il n'en demeure pas moins qu'il aura fallu que certains acteurs politiques entendent les revendications et les propositions et décident de se servir de la mise en œuvre d'un nouvel instrument pour tenter d'y faire droit, pour la première fois en ce qui concerne des projets de cette ampleur.

Une triple déception ?

Pourquoi, dès lors, parler de promesses non tenues à propos, sinon de l'outil générique ou de ses principes, du moins des schémas directeurs de la première génération ? Peut-être, tout simplement, a-t-on trop attendu (y compris du côté des chercheurs) de cet outil à portée indicative et non réglementaire qui n'a pas pour vocation de se substituer aux procédures existantes et qui n'en est encore qu'à ses premiers pas. Il n'en reste pas moins que ces premières expériences appellent un bilan pour le moins mitigé. Passons brièvement sur le fait que la procédure d'élaboration des projets a été bien plus longue que prévu dans trois des quatre cas retenus ici, soit en raison de désaccords persistants entre les partenaires publics et privés, comme à Tour et Taxis (où la procédure d'élaboration prit deux ans), soit en raison de la réalisation, imposée sur le tard au bureau d'études, de longues études techniques de faisabilité, comme dans le cas de la gare de l'Ouest (où la finalisation et l'adoption du projet est annoncée comme imminente depuis janvier 2008). Dans le cas de la CAÉ, l'on a à peine débordé des six mois initiaux, mais au prix d'une procédure quelque peu écourtée, notamment en sa dimension participative. Maladie de jeunesse, dira-t-on à bon droit. Plus concrètement, qu'observe-t-on à l'appui de notre verdict ?

Région/communes : des procédures trop longues et déconnectées

Après avoir été approuvés par le Gouvernement et avoir fait l'objet d'un arrêté, les schémas directeurs semblent condamnés à ne se voir que très tardivement traduits, au niveau communal, dans de nouveaux plans particuliers d'affectation du sol (PPAS). Ceux-ci sont en effet censés donner un caractère contraignant, opposable et donc véritablement opérationnel aux orientations définies par les schémas directeurs. Or, il apparaît que, d'études d'incidence en commissions de concertation, non seulement la confection des PPAS tend à prendre plusieurs années mais l'action de la Région et celle de la commune se voient de nouveau déconnectées, comme par le passé.

Public/privé : des intérêts résolument divergents et un dialogue de sourds

Pendant ce temps, rien n'empêche les promoteurs impatients (si ce n'est, peut-être, un engagement moral) de déposer auprès des communes concernées – en l'occurrence la Ville de Bruxelles, pour la CAÉ comme pour Tour et Taxis – des demandes de permis qui, en certains de leurs aspects (affectations fonctionnelles, surfaces dévolues au bureau), ne respectent pas les orientations du schéma directeur¹⁴. Réagissant à la lenteur, pour ne pas dire à l'inefficacité, des procédures d'action publique, les promoteurs contribuent ainsi à miner un processus – décidément bien fragile – de construction de la confiance entre « partenaires ».

¹⁴ Voir à ce sujet Damay L., Delmotte F., « Une expérience bruxelloise entre gouvernance et participation », in Delmotte F., Hubert M. (dir.), *op. cit.* p. 176-178 (« Des principes qui ne pèsent pas lourd »).

Les habitants : des participants absents ou sans voix

On notera enfin que la participation des habitants, tant annoncée *a priori* et tant vantée *a posteriori*, n'a manifestement pas eu, elle non plus, les résultats escomptés, faute, sans doute, d'une délimitation claire de ses objectifs, de ses modalités et de ses limites. En ce qui concerne Tour et Taxis, le « manifeste » *T&T : TouT publiek* joua bel et bien un rôle, encore que sur le mode d'une improvisation rendue possible par un certain dévoiement de la procédure initiale et ses attermolements¹⁵. De manière beaucoup plus évidente, en ce qui concerne les projets relatifs à la CAÉ et à la gare de l'Ouest, il faut bien chercher pour trouver trace des revendications proprement citoyennes, en termes de propositions de contenu comme en matière de transparence des procédures. Par conséquent, l'expérience ne manque pas de renforcer le soupçon d'une opération médiatisée ne servant qu'à légitimer des projets sinon déjà définis, en tous cas décidés ailleurs et par d'autres. Le risque est alors de jeter le doute sur la possibilité-même d'associer les Bruxellois à la réflexion sur les grands projets urbains. Il est aussi, plus pragmatiquement, de creuser davantage le fossé entre le politique et le citoyen quand une motivation première du dispositif étudié était de le combler.

Répondre à trois questions... pour ne pas répéter les erreurs du passé

Pour les raisons que l'on vient d'évoquer, il ne paraît pas excessivement pessimiste de parler de « demi-échecs » (ou de demi-succès, si l'on préfère). Les premiers schémas directeurs ont toutefois le mérite de rappeler, y compris à travers leurs ambitions déçues, l'importance de prendre au sérieux les exigences de la responsabilité politique, d'abord, de la concertation, ensuite, de la démocratie, enfin. Pour aller plus loin, nous avons synthétisé dans les lignes qui suivent l'après-midi de réflexion du 4 mai 2009, mentionnée plus haut, au cours de laquelle les analyses du « Groep Levier », regroupées autour des trois questions suivantes, ont été soumises

¹⁵ Voir Descheemaeker A., « Tour et Taxis ou les ambivalences de l'urbanisme participatif à Bruxelles », in *ibid.*, p. 240-255.



à des invités politiques¹⁶ et à des discutants¹⁷, acteurs en matière d'urbanisme à Bruxelles.

Une Région, dix-neuf communes : comment améliorer la gouvernance urbaine en matière de grands projets à Bruxelles ?

La création et l'implémentation de l'outil « schéma directeur » attestent clairement de l'émergence d'une réflexion, à l'échelle régionale, sur le devenir des zones leviers. Ce n'est pas pour autant que l'avenir de chacune de ces zones est réglé, ni que se dessinent clairement les modalités de la coordination, pourtant nécessaire, des différents schémas directeurs à l'intérieur d'une vision partagée du développement régional. Par ailleurs, les schémas directeurs devaient également constituer, de manière plus ou moins explicite, une avancée au niveau des prérogatives proprement régionales en matière d'aménagement du territoire. Mais, on l'a vu, le partage des tâches – ou le passage du témoin – entre les niveaux de pouvoir régional et communal pose toujours un certain nombre de problèmes. Pis : on a l'impression que le schéma directeur ne fait qu'ajouter une étape supplémentaire à une procédure déjà très (trop) longue et hasardeuse qui n'a pas permis de voir aboutir de grands projets urbains en RBC. Que faire alors pour atteindre une certaine efficacité ?

Préciser les rôles de chacun et la fonction de chaque outil dans des procédures moins longues et surtout mieux balisées

Il importe, semble-t-il, de commencer par préciser clairement le rôle de chaque acteur public concerné aux différentes étapes de l'élaboration, de la traduction et de la mise en œuvre d'un schéma directeur, à savoir : le Gouvernement régional, l'administration compétente en matière de planification (l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement), la nouvelle Agence de développement territorial, le futur « maître architecte » et son équipe et, *last but not least*, les communes. Au-delà, il faut aussi se demander s'il convient ou non de doter la procédure « schéma

¹⁶ Christian Ceux, échevin cdH de l'Urbanisme de la Ville de Bruxelles, Cécile Jodogne, bourgmestre MR faisant fonction et échevine de l'Urbanisme à Schaerbeek, Yaron Pesztat, chef du groupe Ecolo au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et Pascal Smet, Ministre sp.a. de la Mobilité et de Travaux publics. Françoise Dupuis, secrétaire d'État PS au Logement et à l'Urbanisme, invitée, n'a finalement pas pu être présente.

¹⁷ Les discutants pour la première session, consacrée à la « gouvernance », étaient : Bruno Clerbaux, architecte et urbaniste administrateur d'ACP Group, en charge des schémas directeurs « Gare de l'Ouest » et « Quartier européen », Luc Maufroy, directeur de l'Agence de développement territorial (ADT) récemment créée et Cédric Van Meerbeeck, attaché à l'Administration de l'aménagement du territoire et du logement. Pour la seconde, concernant les PPP, ont assumé cette tâche Michel de Bièvre, CEO de la S.A. Project T&T (Tour et Taxis), Nicolas Joschko, directeur général de la Société de développement pour la RBC (SDRB) et Benoit Moritz du bureau d'architecture MSA en charge, en association avec les Ateliers Lion, des schémas directeurs « Botanique » et « Tour et Taxis », mais aussi enseignant et chercheur à La Cambre Architecture. Enfin, Vincent Degruene, chef de projet à la commune de Molenbeek-Saint-Jean, notamment en charge du contrat de quartier Escaut-Meuse (Maritime), Isabelle Pauthier, directrice de l'ARAU, Mathieu Sonck, secrétaire général d'IEB, et Steyn Van Assche, chargé de mission au BRAL qui avait également participé, avec An Descheemaeker, aux travaux du Groep Levier, animaient le débat relatif à la participation.

directeur » d'une valeur juridiquement contraignante qui permettrait de simplifier les phases ultérieures, voire de s'en passer.

En d'autres mots : faut-il supprimer les PPAS et les renvoyer aux oubliettes d'un urbanisme qui fixe, certes, des règles stables et précises (en matière de fonctions, de densités ou de hauteurs) mais ne laisserait pas suffisamment de place à la créativité, voire ferait obstacle, par la longueur et la rigueur des procédures, à la réalisation des projets ? Quelle place convient-il de laisser aux communes ? La Région seule devrait-elle garder la main tout au long du processus d'élaboration d'un projet d'envergure régionale ? Serait-ce une manière – la seule possible ? – de conserver la qualité des différentes étapes (schéma directeur, arrêté, PPAS), mais en les intégrant dans un seul et même dispositif ? Comment, ce faisant, ne pas mettre en péril l'enquête publique, qui constitue le principal acquis de la démocratie urbaine bruxelloise ? Et une telle solution est-elle politiquement acceptable et réaliste, eu égard au contexte institutionnel et historique de Bruxelles ?

Pour certains participants au débat, si l'on prend un peu de distance, la superficialité et la population de la RBC forcent à la considérer d'abord comme *une ville* où les décisions doivent être prises au niveau d'une seule entité et non de dix-neuf. Cependant, il semble qu'il faille distinguer selon les domaines de compétences. S'il ne fait plus guère de doute, par exemple, que tout ce qui relève de la mobilité doit ressortir aux compétences de la Région, les communes semblent demeurer un acteur important du développement urbain, tant du point de vue de la légitimité démocratique que de la connaissance du terrain. On pourrait toutefois poser la question de la nécessité de recourir à un PPAS dans *tous* les cas.

Désigner un pilote et définir un ordre de priorités : la tâche du politique !

On devrait aussi entendre les voix qui s'élèvent, notamment du côté des promoteurs, pour réclamer le raccourcissement/l'accélération des procédures et la désignation « d'un pilote dans l'avion » : une identification claire et précise des décideurs publics et donc des interlocuteurs *au sein de chaque projet* et en matière de *coordination des projets*. À cet égard, un défi de la prochaine législature sera certainement de sortir de la logique du « saupoudrage » qui impose de développer « un peu, un peu partout ». Se concentrer sur certains sites paraît la seule voie politiquement et financièrement crédible (voir *infra*). Il faut toutefois le reconnaître : ce n'est pas seulement la partition Région/communes qui fait obstacle à une meilleure gouvernance, c'est aussi la multiplicité des acteurs publics et parapublics au seul niveau régional.

On comprend l'ampleur des espoirs placés aujourd'hui dans la toute jeune ADT (et, demain, dans la personne du « maître-architecte »). De nombreuses questions restent toutefois en suspens. Quel sera le pouvoir décisionnel de cette instance ? De quelle autonomie ou indépendance jouira-t-elle vis-à-vis du gouvernement régional ? Quels seront ses moyens, tant matériels qu'humains, pour assumer les diverses tâches d'expertise et de coordination qui lui seront dévolues ?

Les partenariats public/privé : problème ou solution ?

L'implication des propriétaires ou des investisseurs potentiels dans l'élaboration d'un schéma directeur est souvent considérée comme un gage de l'aboutissement de projets de développement de grande ampleur. En un sens, elle est par ailleurs inévitable car, dans une majorité des cas, les pouvoirs publics ont perdu la maîtrise

du foncier sur tout ou partie de la zone considérée et/ou ne sont de toute façon pas en mesure de financer seuls les travaux envisagés.

Promouvoir l'intérêt public : le nerf de la guerre

Face à cette situation, deux visions s'affrontent. Pour les uns, la Région devrait regagner une certaine maîtrise sur les grandes réserves foncières, en termes de *propriété*. Il importe alors de savoir s'il faut, par exemple, renforcer à cette fin la Société d'acquisition foncière (SAF) ou renégocier certains accords avec l'État fédéral (en particulier pour reprendre la main sur les nombreux terrains ferroviaires qui constituent le cœur de plusieurs zones leviers importantes). Pour les autres, l'objectif de maîtrise foncière devrait être poursuivi, non par une réappropriation des espaces concernés, mais par le biais de modifications des *réglementations* et des *prescrits* ; il s'agirait d'une logique de planification, voire de planification « à l'ancienne », laquelle ne devrait pour autant menacer les avancées du modèle d'urbanisme proactif promu à travers la politique des schémas directeurs.

Quoi qu'il en soit, dans la plupart des cas concrets, le problème est d'amener des acteurs privés à adhérer à un programme qui défend un certain intérêt public (à travers par exemple la création d'espaces verts, d'équipements collectifs ou de logements sociaux) qui peut leur apparaître comme fort éloigné du leur. Comment, dans un tel contexte, s'assurer que les engagements pris seront tenus ?

Bien sûr, les pouvoirs publics délivrent *in fine* les permis ; en ce sens, ils ont le dernier mot. Il ne serait donc pas nécessaire de « gaspiller » des ressources déjà maigres dans l'achat ou le rachat de terrains et de bâtiments, quand tant d'investissements s'imposent dans d'autres domaines à Bruxelles. Mais, de fait ou de droit, la dépendance par rapport au privé est allée croissante et l'on manque de structures qui, telles les Sociétés d'économie mixte en France (SEM), permettraient de garantir l'intérêt public. En effet, pour les pouvoirs publics, il n'est pas seulement question d'avoir le dernier mot, mais aussi – et peut-être surtout – d'avoir *le premier* sur l'orientation des projets.

Public/privé : sortir sans naïveté d'une logique antagoniste

Pour suivre, il faut souligner que la « dépendance » public/privé n'est pas qu'une question d'argent, qu'elle n'est pas à sens unique et qu'elle ne se laisse pas appréhender qu'en des termes négatifs. D'abord, elle est aussi une question d'expertise, comme le démontre l'expérience réussie de la SDRB en matière de logement. Ensuite, la qualité des espaces verts ou des équipements collectifs, habituellement rangée du côté de « l'intérêt public », est également un élément important au bénéfice des intérêts privés qui renforce la nécessité de l'alliance entre les partenaires.

Reste que, sans hypocrisie, dans les exemples concrets que les schémas directeurs donnent à voir (à Tour et Taxis notamment), il faut considérer sérieusement le refus des partenaires privés de travailler sur des projets de Sociétés d'économie mixte ou sur d'autres formes de PPP. Il est vrai que le double langage, une certaine ambiguïté à tout le moins, ne facilite pas les choses : pour un même dispositif, voire un même projet, les mêmes acteurs publics défendent tantôt la primauté de la maîtrise publique (par la conditionnalité des permis), tantôt l'idée que le projet doit émaner d'une discussion avec les partenaires privés, lesquels ne peuvent dès lors que se montrer méfiants. Encore une fois, le maître mot pourrait être : *clarté des règles du jeu*, et

définition des rôles de chacun. Mais au-delà, il faut, de part et d'autre, un *intérêt réciproque* à recourir à une formule de PPP. Or, il faut oser se demander si le système actuel ne profite pas... à tout le monde, personne ne semblant disposé à lâcher du lest sur ses prérogatives.

La participation des habitants : avec qui, comment et pour quoi faire ?

Clarté des règles du jeu, définition des rôles et compréhension de l'intérêt bien compris de chacun : ce qui vient d'être dit à propos des PPP (au sens large) peut également s'appliquer à la participation.

La participation n'est pas un accessoire et elle doit être adaptée au projet

Bien souvent, la « participation des habitants » apparaît comme le parent pauvre des dispositifs associés aux grands projets urbains : on en parle beaucoup mais on n'en fait pas grand-chose. Pourtant, si elle n'est pas un principe fondamental des schémas directeurs, l'approfondissement du caractère démocratique des procédures est une ambition centrale de leurs promoteurs. En la matière, un relatif échec est donc tout sauf anodin au regard des attentes suscitées. Il jette également le doute sur d'autres innovations en matière de développement urbain, tout particulièrement d'« internationalisation » de Bruxelles. Enfin, une participation ratée est préjudiciable dans la mesure où elle renforce l'incompréhension, voire pousse les uns et les autres à radicaliser leurs positions.

Il importe donc de ne pas se tromper d'ambition et de répondre à trois questions cruciales *avant* la mise en œuvre du dispositif, ce qui n'exclut aucunement les ajustements ultérieurs, ni des réponses adaptées selon l'échelle et la nature des projets. En bref, il s'agit de définir un programme précis qui fixe les *enjeux*, définit les *règles* et identifie les *participants*.

Une triple condition : cerner les objectifs et les limites, identifier les acteurs, définir une procédure

D'abord et avant tout, il s'agit de répondre à une question simple et souvent négligée sous prétexte de ne pas se perdre en conjectures : à quoi doit servir la participation ? S'agit-il de faire droit aux préoccupations de la société civile et à l'expertise quotidienne ou plutôt de couper l'herbe sous le pied de la contestation ? Qu'attend-on vraiment de la participation ? Sur quoi doit-elle porter et quel doit être son poids sur la décision ? De toute évidence, les schémas directeurs ont avant tout pâti d'un manque de réflexion préalable sur cet aspect du problème. Poser d'emblée et clairement les limites de toute procédure participative est la condition *sine qua non* de sa réussite.

Ainsi, valoriser l'expertise de l'habitant n'est pas également opportun dans toutes les situations. De même, on ne peut mettre celle-ci sur le même plan que celle des experts engagés dans l'urbanisation de zones telles celles visées par le PRD ou le PDI. Pour certains participants au colloque, un « bon projet », c'est d'abord un bon architecte et l'avis de l'habitant n'est nécessaire qu'à l'échelle du quartier. Pour d'autres au contraire, parler de participation implique l'inclusion de tous les acteurs, avant tout des habitants, dans la définition de la procédure elle-même, voire dans l'affectation des budgets, dans une perspective inspirée du modèle des budgets participatifs de Porto Alegre.

Au minimum, il semble donc logique que les pouvoirs publics balisent, *dans les cahiers des charges*, lesquels pourraient d'ailleurs faire l'objet d'une enquête publique, les grandes lignes du réaménagement ou du développement des sites considérés et indiquent ce qui peut, voire doit être débattu et ce qui ne peut l'être. Dans cette optique, les pouvoirs publics régionaux doivent assumer de jouer leur rôle de pilote et de décideur *en amont et en aval* de la procédure d'élaboration du projet. L'on peut ajouter que, quelle que soit la marge laissée aux interventions des habitants, il appartient toujours au politique de jouer le rôle de garant de l'intérêt général.

La seconde question qui doit être examinée est évidemment celle de la détermination des participants. Quels « habitants » impliquer dans l'élaboration des schémas directeurs ? Les seuls occupants, riverains ou voisins des sites concernés ? Les futurs occupants potentiels ? Tous les citoyens de la ville intéressés par les enjeux régionaux ? De manière atomisée ou en faisant droit aux associations constituées ?

Dans ce cadre, la question du pluralisme et de la représentativité doit également être soulevée. Il est crucial pour la légitimation *optimale* des résultats d'un dispositif participatif de toucher les différentes composantes de la population. À tout le moins, le fait de ne systématiquement *pas* atteindre certaines fractions du public (dans les quartiers dits défavorisés ou à forte population immigrée ou d'origine immigrée) pose un grave problème.

Ce point amène la troisième et dernière question, celle de la procédure, de son déroulement dans le temps, de ses lieux, de ses organisateurs, de son suivi et de ses moyens. Il ne va pas de soi qu'il soit souhaitable de mettre systématiquement sur pied un dispositif universel (du point de vue des destinataires), formel (du point de vue de la procédure *stricto sensu*) et opposable (du point de vue de ses résultats). Mais une telle option entraîne, comme toute autre, des choix et des exigences spécifiques. Plus précisément, se posent des questions relatives au choix du médiateur chargé de l'organisation de la participation, à la nécessité et aux moyens de favoriser l'émergence de paroles collectives ou, plus prosaïquement, à la nécessité d'une enquête publique « classique » à l'issue de l'élaboration d'un schéma directeur.

Le premier point à souligner d'emblée est la nécessité d'un engagement ferme des acteurs de premier plan (publics et privés) pour qu'une procédure participative impliquant les habitants ait réellement lieu. On peut dès lors se demander dans quelle mesure la *professionnalisation* des médiateurs est inévitable et souhaitable. La mobilisation souvent difficile des publics dits populaires est-elle de la compétence et de la responsabilité des associations ? Ne faut-il pas une fois de plus que le politique accepte d'être non pas au-dessus mais *au centre* de la mêlée, au lieu de se faire remplacer par d'autres acteurs ?

Pour terminer, observateurs et acteurs, à tous niveaux, ne peuvent que s'accorder sur l'importance de la phase de *suivi* de toute procédure participative, *a fortiori* lorsque les projets qu'elle concerne s'inscrivent dans la durée. De même, il est essentiel de réserver toute l'attention et le temps qu'elle nécessite à l'*évaluation* (participative, elle aussi) du dispositif.

Conclusions et recommandations

Nous nous proposons de clore la présente synthèse sur dix-huit constats et propositions, relatifs aux trois axes développés précédemment et qui, tantôt résumant des constats et propositions présentés en détail plus haut, tantôt en avancement d'autres.

Concernant la gouvernance, d'abord

1/ Il importe de prendre au sérieux la question des limites de Bruxelles et de son hinterland. Cette question n'est pas nouvelle et a fait l'objet d'études récentes¹⁸. L'aménagement du territoire, surtout à l'échelle d'un schéma directeur, ne concerne-t-il que les habitants des dix-neuf communes ou faut-il entendre tous les utilisateurs de la ville, voire tous ceux qui se sentent concernés ? Comment penser l'avenir à l'échelle métropolitaine, tout en préservant les intérêts de la RBC ?

2/ Il est nécessaire de clarifier la répartition des compétences dans le domaine de l'urbanisme à Bruxelles, tant entre communes et Région qu'au sein des services, agences et administrations qui ont fleuri ces dernières années¹⁹. En particulier, la réduction du pouvoir actuel des communes doit être envisagée, sans être considérée comme une recette miracle. Des évolutions récentes ont eu lieu, par exemple en matière de stationnement ou dans la récente réforme du Code bruxellois d'aménagement du territoire (Cobat). L'analyse du meilleur niveau de décision (régional, communal, mixte) doit se faire au cas par cas, afin d'aboutir à une répartition harmonieuse des compétences qui fasse droit à l'autonomie communale, tout en apportant une solution aux problèmes constatés actuellement. L'accord de Gouvernement 2009-2014 prévoit d'ailleurs que « la Région sera habilitée à réaliser des PPAS dans les zones stratégiques telles que définies dans le Cobat (zones leviers du PRD, ZIR du PRAS) »²⁰.

3/ Par ses enjeux contradictoires, l'urbanisme est un domaine où l'on oscille souvent entre l'application de la règle et la dérogation. Le mécanisme a des vertus d'assouplissement de régimes juridiques trop rigides, mais comporte le risque d'une fragilisation extrême des normes. Il faut donc établir des règles précises quant aux possibilités de dérogations aux normes légales.

4/ L'utilité des outils à portée indicative et non réglementaire – tel le schéma directeur – devrait faire l'objet d'une étude préalable à leur usage, notamment en raison du fait qu'ils s'ajoutent à des instruments existants ; de même, ils doivent faire l'objet d'une évaluation *a posteriori* de leurs mérites.

5/ Une menace pèse sur les schémas directeurs, celle d'une illégalité pour cause d'absence d'étude d'incidence sur l'environnement, comme le requiert la directive européenne sur les plans et programmes. Toute la question est de savoir si le

¹⁸ Van Wynsberghe C., Poirier J., Sinardet D. et Tulkens F., « Le développement politique et institutionnel de la Zone métropolitaine de Bruxelles : constats et perspectives », in *Brussels Studies*, note de synthèse n°10 des Etats généraux de Bruxelles, février 2009, 11 pages.

¹⁹ Nous rejoignons en cela une des revendications du collectif Disturb, exprimée lors des négociations gouvernementales de l'été 2009.

²⁰ Région de Bruxelles-Capitale, *Un développement régional durable au service des Bruxellois*, Accord de Gouvernement 2009-2014, Bruxelles, 12 juillet 2009, p. 56.

schéma directeur est un « plan » ou un « programme » au sens de la directive. Il n'y a pas de réponse juridique certaine sur ce point qui ne peut cependant être occulté.

6/ L'importance de la maîtrise publique foncière doit être appréciée à sa juste mesure. Celle-ci ne se réduit pas à la propriété du sol mais est constituée d'éléments qui vont de l'encadrement réglementaire des projets à des formes de PPP.

Concernant les PPP, ensuite

7/ La notion de PPP n'est pas juridiquement définie. Elle recouvre une série de situations de fait fort différentes²¹. Il convient donc de dépasser le slogan « faisons un PPP » pour déterminer *in concreto* de ce dont on parle.

8/ L'intérêt de ces partenariats réside dans la mise en commun de spécificités propres au privé (ex : expertise, financement) et au public (ex : biens du domaine public à valoriser). Il est essentiel de déterminer les cas dans lesquels les différentes formes de PPP peuvent être appropriées.

9/ Cette collaboration public-privé doit toujours faire l'objet d'une évaluation complète de ses avantages et de ses coûts. C'est donc dans cette phase préalable que les pouvoirs publics ont le plus grand rôle à jouer, sous peine d'essuyer le feu des critiques²². Un récent manuel fournit de ce point de vue un outil utile à la décision publique²³.

10/ La question du mode de sélection du ou des partenaires privés apparaît essentielle, comme l'est la définition des objectifs de l'attribution des marchés ; les règles de la concurrence doivent à cet égard être juridiquement respectées.

11/ Le problème de l'équilibre des pouvoirs dans la prise de décision conjointe demeure délicate et cruciale. Ne cachons pas que tant les pouvoirs publics que le privé peuvent avoir du mal à collaborer : les premiers par crainte de perdre leur pouvoir qu'ils croient parfois encore absolu, les seconds par volonté de définir eux-mêmes l'intérêt général alors qu'ils n'ont pas de légitimité pour ce faire. La pratique des PPP doit aboutir au développement d'une culture de la collaboration permettant une définition plus claire des rôles respectifs.

12/ Enfin, les pouvoirs publics ne peuvent ignorer la question de la rentabilité économique des projets. Faire peser l'ensemble des risques ou de trop lourdes charges sur le partenaire privé risque de faire échouer les projets, notamment du fait de l'opposition des organismes financiers sollicités par les entreprises concernées, lesquels ne participent généralement pas à la définition des projets.

²¹ Tulkens F., « Les partenariats public-privé : six constats critiques en guise de conclusions » in Lombaert B. (éd.), *Les partenariats public-privé (P.P.P.) : un défi pour le droit des services publics*, Bruges, La Charte, 2005, p. 387-388.

²² Voir le rapport (critique) de la Cour des comptes sur l'usage des PPP en Flandre, février 2009, Doc. Parl. Fl., 37-A (2008-2009) -1, 114 p. ; adde www.courdescomptes.be

²³ *Manuel pratique des partenariats public-privé constructifs en Région wallonne*, mars 2009, 178 p.

Concernant la participation, enfin

13/ Pouvoir d'avis ou pouvoir de décision ? Afin de ne pas duper les gens, il convient d'abord de ne pas mélanger les genres²⁴. On peut par exemple poser d'emblée que la participation sert à prendre la décision, mais ne vaut pas décision. En tout état de cause, l'autorité doit « la prendre en compte » et, en conséquence, motiver ses décisions au regard des résultats de la participation.

14/ Il importe d'organiser les moments participatifs de telle sorte que des conclusions claires et motivées en découlent. De la même manière, la jurisprudence requiert que les résultats des commissions de concertation débouchent sur un avis, sinon unanime, à tout le moins majoritaire, et non sur une juxtaposition de points de vue qui ne permettent pas de savoir dans quel sens va l'avis émis et empêchent l'autorité décisionnaire de motiver correctement sa décision.

15/ Il convient aussi de ne pas sous-estimer les effets secondaires mais potentiellement bénéfiques du recours plus fréquent à des dispositifs dits « participatifs » sur le lien social, ou encore sur la professionnalisation de ses acteurs.

16/ La participation doit se concevoir dans la durée : si elle est prévue en amont de la définition des projets, il faut également se préoccuper de son suivi après l'adoption de ceux-ci et, souvent, jusqu'à leur mise en œuvre.

17/ Dans le même ordre d'idées, l'expérience la plus récente confirme que la participation n'est pas un ornement dispensable des politiques publiques. Sa pratique implique des procédures exigeantes, dont les effets se font concrètement et durablement sentir, y compris dans leurs échecs.

18/ De manière plus générale enfin, on constatera que les évolutions nouvelles n'excluent pas le risque d'une véritable concurrence entre représentés et représentants, avec arbitrage juridictionnel le cas échéant.²⁵ Il en résulte une « *épée de Damoclès citoyenne* » qui pèse sur nombre de décisions urbanistiques ou environnementales que prendront les pouvoirs locaux.

Bref, l'expérience des premiers schémas directeurs en RBC est une occasion à saisir pour améliorer l'efficacité des dispositifs d'action publique en matière d'urbanisme à Bruxelles. Ses faiblesses ne devraient pas être invoquées pour ralentir l'effort mais plutôt pour mesurer le chemin qui reste à parcourir.

²⁴ Pour une analyse approfondie, en droit, du phénomène de la participation dans le cadre des enquêtes publiques, voir Delnoy M., *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larquier, 2007, 937 p.

²⁵ Telle est la lecture que l'on peut faire de décisions de justice récentes qui ont admis que des habitants agissent au nom de leur commune pour obtenir la cessation d'actes pourtant autorisés par la commune elle-même. Voir Pijcke G. et Tulkens F., « L'action en cessation environnementale exercée par les habitants : une action populaire consacrée par la Cour constitutionnelle ? » note sous CC, n70/2007, 26 avril 2007, *Amen-Env*, 2007/4, p. 205-212.