

Conflits et mutabilité des délaissés urbains en région de Bruxelles-Capitale

AUTEUR·E·S

Jonas HANSSENS,
Aurélien HUCO,
Fiorella QUADU

RÉSUMÉ

Avec l'émergence des occupations temporaires, l'usage temporaire d'un lieu par l'être humain ou la nature amène des conflits potentiellement contraignants aux projets de développement urbain. Pour assurer une densification durable de Bruxelles, la recherche *biodiv.temp* a identifié différents types de conflits dans les délaissés urbains et les facteurs susceptibles de les influencer. Ces résultats ont permis d'alimenter la construction d'un « indice de mutabilité » envisagé comme moyen d'aide à la résolution des conflits. Nous l'appliquerons à des études de cas ; des recommandations concernant les règles en vigueur dans la région de Bruxelles-Capitale seront notamment proposées pour atteindre les objectifs de densification durable tout en prenant en compte la temporalité des mutations urbaines et de la biodiversité.

MOTS CLÉS

occupations et usages temporaires, conflits, délaissés urbains, mutabilité

ABSTRACT

With the emergence of temporary occupations, the temporary use of a place by human being or nature leads to potentially restrictive conflicts for urban development projects. To ensure the sustainable densification of Brussels, *biodiv.temp* research has identified different types of potential conflicts in the urban wastelands and the factors that influence them. These results have fed the construction of a "mutability index" considered as a means of helping to resolve conflicts. This mutability index will be applied to case studies and implemented to the rules in force in the Brussels-Capital Region will be proposed to achieve the objectives of sustainable densification taking into account the temporality of urban mutations and biodiversity.

KEYWORDS

Temporary occupations and uses, Conflicts, Urban wastelands, Mutability

1. LA RECHERCHE *BIODIV.TEMP*

Financée par Innoviris¹ dans le cadre de l'appel à projets de recherches prospectives « Une ville verte et compacte », la recherche *biodiv.temp* (Temporalités et interactions de la biodiversité et des projets urbains dans une ville en mutation) est programmée sur 4 ans (2019-2022) et menée par des chercheurs urbanistes, juristes, bio-ingénieurs, sociologues ou encore architectes².

Elle entend contribuer à la réflexion sur la densification durable de la région de Bruxelles-Capitale, en vue de répondre aux défis de sa croissance démographique et de son développement socio-économique, tout en préservant la biodiversité et les innombrables services qu'elle rend à la collectivité urbaine. Elle s'inscrit directement dans les objectifs de l'article 2 du CoBAT³ : « Le développement de la *région, en ce compris l'aménagement de son territoire*, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux et de mobilité de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager ».

1 Organisation régionale bruxelloise pour la recherche et l'innovation.

2 Yves Hanin, professeur d'urbanisme et d'aménagement du territoire et directeur du Centre de recherches et d'études pour l'action territoriale de l'UCLouvain, et Charles-Hubert Born, professeur de droit et directeur adjoint du séminaire de recherche en droit de l'environnement et de l'urbanisme de l'UCLouvain, en coordonnent les travaux.

3 Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

Pour parvenir à ces objectifs, nous proposons de prendre en compte les atouts de la biodiversité temporaire, le potentiel de biodiversité temporaire des délaissés urbains et les interactions positives ou conflictuelles entre cette biodiversité temporaire et le développement de projets d'urbanisme à Bruxelles.

Nous tenterons notamment de répondre aux questions suivantes :

- Comment faire contribuer au réseau écologique une gestion dynamique et temporelle des délaissés ?
- Quels instruments adéquats mobiliser pour rencontrer des objectifs d'aménagement potentiellement conflictuels et comment assurer leur cohérence ?
- Comment les usages liés à la gestion des temporalités dans les délaissés peuvent-ils être un levier au développement urbain plutôt qu'un facteur de risques ?

2. MÉTHODOLOGIE

Afin de répondre de manière transversale à nos questions de recherche éminemment liées au temps, nous avons établi une méthodologie qui peut être envisagée telle un sablier.

Une première phase de la recherche, la phase exploratoire, a permis de définir un cadre théorique et d'ensuite l'adapter au cadre territorial de la recherche : la région bruxelloise. Pour ce faire, nous avons d'abord précisé les types de délaissés pris en compte et avons constitué notre corpus d'un peu plus de 2000 items. Nous avons établi les services écosystémiques potentiellement fournis par ces délaissés et relevé des types de temporalités influant tant la capacité d'accueil de la biodiversité que le développement urbanistique sur ces sites ; ces temporalités comprennent notamment les temporalités de colonisation et de développement de la biodiversité en différentes phases, les occupations et usages temporaires des délaissés, les temporalités des projets de développement urbain et le cadre juridique de ces différentes formes d'appropriation disposant lui-même de ses propres temporalités. Notre cadre théorique adapté au cadre territorial de la recherche a été confronté aux connaissances et expériences des experts de terrain qui parrainent notre recherche⁴, notamment dans le cadre de séminaires.

La deuxième phase, qui fait l'objet de notre communication, consiste principalement en l'élaboration d'un indice de mutabilité et, grâce à cet indice, en l'évaluation du potentiel de biodiversité des délaissés bruxellois. Si l'on suit l'image du sablier, cette phase correspond à la partie resserrée de l'objet. Dans le cadre de notre recherche, il s'agit d'assembler un grand nombre de contraintes et de potentiels applicables aux délaissés bruxellois en un outil permettant, sur cette base, d'évaluer leur mutabilité.

Enfin, suite à l'élaboration et aux essais d'application de l'indice de mutabilité, nous évaluerons dans une phase à venir les mesures à prendre afin de considérer les délaissés urbains bruxellois comme des réservoirs temporaires de biodiversité et d'y développer cette dernière. Cette phase nécessitera de rouvrir le champ de la recherche afin de tenir compte des adaptations à mener dans différents cadres juridiques et opérationnels liés aux stratégies de développement urbain (notamment les différents plans et stratégies de développement régionaux et communaux), à la préservation et au développement de la biodiversité (par exemple *via* des mesures à intégrer au Plan nature de la région bruxelloise), à l'instruction des permis d'urbanisme (en lien avec les règlements d'urbanisme) ou encore à la propriété et aux droits et devoirs qui en découlent.

3. DÉFINITION ET IDENTIFICATION DES DÉLAISSÉS

Dans le cadre de la recherche *biodiv.temp*, nous nous intéressons à une partie des interstices urbains : les sites *a priori* bâtissables (selon leur affectation au PRAS⁵) qui ne sont pas construits durant un temps dit « de veille »⁶, qui peut s'étaler de plusieurs mois à plusieurs années. Cette définition des délaissés, qui n'en englobe en réalité qu'une partie, est liée au cadre de notre recherche et facilite le ciblage de notre corpus. Moins négatif que le terme « friche », la notion de délaissé est de plus en plus utilisée dans les sphères professionnelles de l'urbanisme, de l'architecture et de l'écologie urbaine. On y fait ainsi référence dans le Plan nature de la région bruxelloise (2016) comme l'« ensemble des espaces abandonnés (friches, terrains vagues, platebandes, petites surfaces, dents creuses) » tandis que les friches sont définies comme « terrains vagues résultant de la démolition de bâtiments ou de l'arrêt d'activités agricoles ou industrielles. [...] Ce sont des zones résiduelles où une végétation spontanée peut se développer librement » dans le Rapport sur l'état de la nature (2012), en apportant la précision de développement potentiel de la biodiversité sur ces sites. Nous verrons que ces

4 À savoir des membres de Bruxelles-Environnement, de urban.brussels et de l'équipe du *Bouwmeester* bruxellois.

5 Plan régional d'affectation du sol de la région de Bruxelles-Capitale.

6 Pour Charles Ambrosino et Lauren Andres (2008), le temps de veille se situe entre l'abandon d'un espace et sa réinsertion dans un projet encadré.

sites génèrent souvent différents types de conflits d'appropriations, liés à la colonisation par la biodiversité, d'appropriations anthropiques, ou encore liés aux spéculations⁷.

Afin de définir notre corpus, ont donc été repris les sites cadastrés au PRAS comme zones bâtissables, sur lesquels aucune construction n'est mentionnée officiellement. Des espaces non cadastrés, principalement situés en zones de chemin de fer, ont été ajoutés. Différentes typologies ont été établies, notamment en fonction de la dimension des sites, de leur localisation (au sein du pentagone – hyper-centre bruxellois –, en première couronne ou en seconde couronne) et de leur stade de végétation (jeune friche : prairie ou stade pionnier et herbacé ; friche d'âge moyen : prairies de hautes herbes et d'arbres isolés ou stade arbustif ; vieille friche : forêt ou stade forestier). L'indice de mutabilité induit de nombreux autres indicateurs permettant d'affiner la typologie et ainsi de prendre en compte les apports potentiels des délaissés au réseau écologique bruxellois.

4. MUTABILITÉ ET INDICE

L'urbaniste Anne Durand définit la mutabilité urbaine comme la capacité des villes à accueillir le changement, à accepter l'incertitude et à favoriser les inventivités locales (2017). La mutabilité d'un délaissé peut être définie comme sa capacité à accueillir une nouvelle activité ou affectation (y compris la nature). Dès lors, l'indice de mutabilité fournit le niveau de capacité d'un délaissé à muter vers une nouvelle activité ou occupation. Il s'agit d'un indice composite, constitué d'indicateurs pondérés contenant chacun des sous-indicateurs. Sa construction nécessite quatre étapes : la définition du cadre théorique, le choix des indicateurs et sous-indicateurs, leur pondération, leur normalisation et leur agrégation.

5. INDICE DE MUTABILITÉ ET APPROPRIATIONS

Notre recherche visant à identifier non seulement le potentiel de mutabilité des délaissés bruxellois mais aussi leur capacité d'accueil de la biodiversité, nous avons choisi de définir en plus de l'indice de mutabilité en tant que tel trois indices intermédiaires, d'appropriation, que sont la capacité de colonisation du délaissé par la nature, sa capacité d'appropriation anthropique et sa capacité d'appropriation spéculative. Ces différentes appropriations concernent uniquement le temps de veille. L'appropriation spéculative apparaît donc dès l'acte d'abandon avec les premières réflexions sur l'usage du délaissé et se termine avec la mise en œuvre effective d'un projet ; cette dernière forme d'appropriation n'est pas visible physiquement.

6. INDICATEURS ET PARAMÈTRES

Les indicateurs utilisés sont regroupés en deux catégories principales : les caractéristiques propres au site et le contexte dans lequel s'insère le délaissé. Chacune regroupe cinq indicateurs⁸. Parmi les caractéristiques propres au site, se trouvent les paramètres physiques, écologiques, environnementaux, anthropiques, ainsi que fonciers et urbanistiques. Parmi les caractéristiques de contexte se trouvent la connectivité, l'accessibilité, les équipements, le cadre de vie ainsi que les plans stratégiques et réglementaires et périmètres d'intervention. Chaque indicateur reprend plusieurs variables. Il s'agit de paramètres observables sur place ou grâce aux données disponibles : on retrouve notamment les dimensions du site, son âge, son intensité de gestion, des caractéristiques de son sol, sa valeur sociale ou paysagère, le type de propriété, son affectation au PRAS, sa place au sein des plans stratégiques. Pour chacun, des valeurs seuils et niveaux de contrainte sont attribuées sur la base de la littérature, de même que pour l'indice de mutabilité comme pour les trois types d'appropriations qui constituent les indices intermédiaires.

7. PONDÉRATION ET RECOURS AUX EXPERTS

Si les valeurs seuils et niveaux de contraintes peuvent être justifiés grâce à la littérature, la pondération des indicateurs relève pour beaucoup d'un jugement de valeur et reflète la contribution de chaque indicateur à l'indice. La pondération, ou affectation du budget aux différents indicateurs, est une étape en cours de notre recherche, qui revient à classer les indicateurs par ordre d'importance relative. Il est demandé aux experts de répartir un budget de 100 points entre les indicateurs en se basant sur leur expérience et leur jugement de l'importance relative des indicateurs dans la mutabilité d'une friche urbaine. Cette importance relative est jugée en fonction de la pertinence de l'indicateur par rapport à la temporalité d'une friche. 15 experts ont été sélectionnés de manière à couvrir, par leurs profils, l'ensemble des dimensions thématiques liées à la mutabilité des friches : propriété ou gestion de foncier, aménagement et développement, environnement,

⁷ Évolution des projections que se font, pour un site, des acteurs aux intérêts souvent divergents.

⁸ Il est important de préciser que notre communication porte sur un travail en cours. Les résultats présentés ici sont donc provisoires.

élaboration des stratégies, de la planification et des règlements, instruction des permis, développement socio-économique, militance. Ils sont issus des domaines public et parapublic, d'associations professionnelles et de conseils, ou encore du milieu associatif.

Les poids de chaque indicateur seront calculés en faisant la moyenne des budgets alloués. En cas de divergences significatives d'affectation du budget par les experts, le processus est relancé, et ce de manière itérative jusqu'à convergence.

8. POURSUITE ET PERSPECTIVE DES TRAVAUX

L'élaboration d'un indice de mutabilité constitue une étape importante de la recherche *biodiv.temp*. Une fois la première version de l'outil disponible, nous pourrions lancer les phases d'application aux délaissés bruxellois composant notre corpus. Dans un premier temps, nous travaillerons sur un échantillonnage, ce qui permettra d'apporter d'éventuelles corrections à l'outil de définition de l'indice. Ensuite, nous appliquerons le processus à l'ensemble des sites de notre corpus. Nous pourrions alors observer leur potentiel de mutabilité et en tirer de premières conclusions sur le potentiel de développement de la biodiversité temporaire sur les délaissés urbains bruxellois. Partant de ces différents résultats, nous établirions les corrélations entre les caractéristiques typologiques des délaissés, les paramètres et indicateurs qui composent l'indice, la mutabilité des sites, leur potentiel d'accueil de la biodiversité temporaire ou encore les temporalités d'appropriations de ces sites. Enfin, nous établirions des recommandations politiques, notamment d'adaptation de réglementations et outils stratégiques, opérationnels ou de planification, afin de développer la biodiversité à Bruxelles grâce à la prise en compte et au développement de la biodiversité temporaire sur les délaissés urbains, en conciliation avec les besoins de développement urbain de la région de Bruxelles-Capitale.

RÉFÉRENCES

Ambrosino C., Andres L., 2008, « Friches en ville : du temps de veille aux politiques de l'espace », *Espaces et sociétés*, 2008/3, n° 134, p. 37-51 [en ligne : doi.org/10.3917/esp.134.0037].

Clément G., 2004, *Manifeste du tiers paysage*, Paris, Sujet / Objet.

Diguet C., 2018, *L'urbanisme transitoire : optimisation foncière ou fabrique urbaine partagée ?* Paris, IAU ÎdF [en ligne : www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/lurbanisme-transitoire.html, consulté le 23/01/2020].

Durand A., 2017, *Mutabilité urbaine. La nouvelle fabrique des villes*, Gollion, Infolio éd.

Lemoine G., 2016, « Flores et pollinisateurs des villes et des friches urbaines... Entre nature temporaire et biodiversité en mouvement », *Bull. Soc. Bot. N. Fr.*, 69(1-4), p. 103-116.

Noury A., 2004, « Le réaménagement des friches urbaines », *Les cahiers du GRIDAUH*, numéro thématique « Droit et politiques de renouvellement urbain », n° 10, p. 169-190.

Serre M., 2017, *Le tiers foncier-ressources, controverses et expérimentations. L'exemple de la ville de Marseille*, thèse à Aix Marseille Université.

LES AUTEUR·E·S

Jonas Hanssens

UCLouvain – CREAT

jonas.hanssens@uclouvain.be

Aurélien Hucq

UCLouvain – SERES

aurelien.hucq@uclouvain.be

Fiorella Quadu

UCLouvain – CREAT

fiorella.quadu@uclouvain.be