
ASPECTS GENERAUX COMMUNS A L'ENSEMBLE DES PAD

Dans le cadre des

AVIS RENDUS PAR LA COMMISSION RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT

2019-2024

Secrétariat Commission
Régionale de Développement
Gewestelijke Ontwikkelings-
Commissie Secretariaat

Rue de Namur 59
1000 Bruxelles
Naamsestraat 59
1000 Brussel

T +32 2 435 43 56
F +32 2 435 43 99
@ crd-goc@perspective.brussels [ici](#)
www.crd-goc.brussels [ici](#)

1. METHODOLOGIE

Pour élaborer son avis sur les dossiers des PAD, la Commission a, dans un premier temps, auditionné les responsables du dossier et/ou les auteurs de projet des PAD et de leur RIE.

Tout en ayant le PRDD pour fondement de son analyse et de son avis, elle a ensuite pris connaissance des avis et des observations/réclamations émises pendant l'enquête publique.

Pour ce faire, les remarques ont été encodées et regroupées par grandes thématiques, en tenant compte de la table des matières des documents mis à l'enquête publique (le projet de PAD, le RIE, le résumé non technique, l'arrêté du gouvernement).

La Commission a pu ainsi aborder avec plus de précision les questions se dégageant de sa première analyse avec les représentants du Cabinet lors de son audition.

La Commission a écarté systématiquement toutes les remarques qui ne faisaient pas l'objet du PAD et, sans entrer dans le détail des réclamations, elle a relevé les grands sujets relevant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui sont à la base des remarques, observations et avis rendus durant l'enquête publique.

Afin de garantir une cohérence dans son analyse des différents PAD, la Commission a rassemblé, ci-après, les lignes générales qu'elle a prises en considération pour l'examen et l'appréciation des réclamations. Celles-ci reflètent sa vision générale et sa position en ce qui concerne le développement urbain régional. Ces éléments sont un préalable aux avis spécifiques développés pour les différents PAD.

Pour analyser les PAD qui lui sont soumis pour avis, la Commission examine comment ils rencontrent les grands objectifs du PRDD à savoir :

- **UN TERRITOIRE POLYCENTRIQUE ET MULTISCALEIRE /UNE ACCESSIBILITÉ MULTIPOLAIRE**

Bruxelles fait partie d'un réseau de villes national et européen. La ville est en interaction permanente avec son hinterland proche. Son tissu se poursuit au-delà de ses limites administratives. La ville se développe à l'intérieur de limites administratives définies au sein desquelles le principe de ville de proximité est la base de la réflexion pour un développement urbain de qualité. Pour exprimer l'ensemble de ces dynamiques, la Région a défini une structure territoriale polycentrique constituée de pôles d'échelles et de fonctions spécifiques.

La Commission a cherché à savoir comment le projet étudié se situe par rapport aux territoires et échelles définies dans le PRDD : son rapport aux réseaux régional, national et international des villes, ainsi qu'à la métropole (Région et son hinterland), l'organisation de l'accessibilité des différents pôles urbains, la transition vers une multimodalité liée aux multipolarités et l'organisation de la proximité marchable dans un développement durable des quartiers.

- **UN TERRITOIRE PRENANT APPUI SUR DES STRUCTURES PAYSAGERES ET NATURELLES**

Les défis écologiques imposent de revoir le rapport à la morphologie naturelle de la ville. Le PRDD restaure la macrostructure écologique et instaure une meilleure prise en compte des dynamiques naturelles. Les éléments structurants de cette dynamique sont les espaces ouverts (maillage vert) et le réseau

hydrologique (maillage bleu). Ces structures forment les grandes structures paysagères de la Région dont les fonctions sont multiples.

L'analyse a porté sur la façon dont le projet rencontre l'objectif de la combinaison de ces structures naturelles et paysagères avec les structures de mobilité (paysages métropolitains selon le relief, les couronnes urbaines, ...) à savoir : comment le projet étudié s'appuie sur cette structure paysagère dans l'organisation de services écosystémiques et de ses fonctions (fonction de régulation, d'approvisionnement, sociales, culturelles, sportives et d'aménités).

- **UN TERRITOIRE EQUILBRÉ AU NIVEAU SOCIAL/LE DÉVELOPPEMENT D'UN CADRE DE VIE AGRÉABLE, DURABLE ET ATTRACTIF**

Une fracture sociale se territorialise entre des quartiers centraux plus pauvres qui concentrent chômage et pauvreté et une large périphérie plus ou moins nantie. Cette socio-géographie est illustrée par une répartition inégale de la population sur le territoire, où des quartiers densément bâtis côtoient des quartiers aux densités plus basses que la moyenne régionale.

La Commission a cherché à savoir comment le projet s'inscrit dans une vision de solidarité sociale et les modalités qu'il développe pour un droit à la ville (lutte contre la fracture sociale et la pauvreté, lutte contre la ville duale) et comment l'accessibilité participe au renforcement de la ville de proximité en lien avec la densification. A cet égard, le Monitoring des Quartiers est un outil qui permet de rencontrer cette préoccupation.

- **UNE GOUVERNANCE COLLABORATIVE ET DYNAMIQUE**

Le PRDD promeut la mise en place d'une gouvernance collaborative. Les conditions de sa mise en œuvre sont les suivantes :

- Développer les collaborations entre tous les acteurs publics de la ville, à toutes les échelles et à tous les niveaux de pouvoir,
- Mettre en place une planification dynamique et cohérente au travers des divers instruments régionaux,
- Associer le citoyen au développement régional.
- Associer les acteurs privés économiques et propriétaires fonciers.
- Etablir des partenariats avec les acteurs privés associatifs de la mobilité, du transport et de la logistique. La planification doit être collaborative et dynamique.

L'analyse a porté sur la manière dont le projet a été planifié et communiqué en phases de mobilisation et participe d'une gouvernance collaborative, associant les différents acteurs et les citoyens.

2. REMARQUES GENERALES POUR L'ENSEMBLE DES PAD

Intégration du PAD au sein d'une vision régionale

La Commission relève l'importance d'une bonne compréhension de la manière dont les PAD s'inscrivent dans une réflexion de planification générale de la Région telle qu'elle est décrite par le PRDD.

De même, dans la mesure où ils traduisent les grandes lignes des politiques régionales sectorielles (Good Move, Stratégie 2025, Good Food, etc.) au niveau territorial, une référence plus claire à ces plans permettrait de mieux comprendre de quelle manière ils intègrent les politiques régionales au niveau local.

Ainsi, la Région bruxelloise s'inscrit comme ville multipolaire et polycentrique et se décline à plusieurs échelles (métropole, région, interquartiers, quartiers).

Un PAD n'est pas un nouveau « centre du monde », il est un nouveau morceau de ville où peut s'exercer de façon privilégiée et décisive l'action publique régionale dans le cadrage de la ville multipolaire décrite dans le PRDD. Il joue un rôle stratégique au sein de la structure urbaine.

Le rôle de ces « morceaux de ville » au sein de la Région et de la structure urbaine régionale mériterait d'être plus explicite tout comme les dimensions organisationnelles ou programmatiques.

De même, les PAD gagneraient à être plus explicites sur la question de la prise en compte de l'insertion de ces sites dans le tissu urbain, le voisinage immédiat et les quartiers limitrophes : à l'image du PAD « Usquare », par exemple, où le lien avec les autres sites universitaires apparaît primordial (cheminements, fonctions d'accompagnement,...), du PAD Porte de Ninove, voisin du futur PAD Heyvaert et de plusieurs Contrats de rénovation urbaine (CRU), ou encore du PAD « Mediapark » et sa symbiose avec le projet de conversion de l'E40 en boulevard urbain.

Dans la plupart des cas, il s'agit avant tout, d'un problème de visibilité de l'action régionale, dans la mesure où la maîtrise est assurée par la même autorité.

A cet égard, la Commission rappelle l'importance du Monitoring des Quartiers, comme base de réflexion pour une meilleure prise en compte contextuelle du projet et comme outil permettant d'élargir l'analyse aux quartiers environnants.

Si la plupart du temps ces analyses ont bien été menées, les éléments de cette réflexion sont inclus dans l'introduction des rapports sur les incidences environnementales (RIE). Une synthèse devrait être reprise également dans le volet informatif du PAD, ce document étant une des « portes d'entrée » du plan pour l'ensemble des citoyens.

Périmètres

La question de l'élargissement des périmètres des PAD a été posée par certains réclamants : intégration des quartiers environnants au sein des PAD de manière à mieux comprendre les liens à créer entre les sites et leurs environnement proche, distinction entre un périmètre d'études et un périmètre d'intervention, ...

La Commission est d'avis qu'il ne s'agit pas tant de modifier le périmètre mais plutôt d'en distinguer deux : Un périmètre stratégique dans lequel vient s'insérer le périmètre du projet (périmètre réglementaire). Ce périmètre stratégique analyserait les voisinages et en particulier les articulations entre ce pôle et ceux de la ville polycentrique à proximité.

A cette échelle, le PAD proposerait les grandes intentions ou orientations relatives aux liaisons ou aux articulations entre ces noyaux, notamment au niveau des cheminements et des déplacements.

La Commission relève l'existence, dans chacun des projets, de plusieurs périmètres :

- *Un périmètre stratégique*
- *Un périmètre réglementaire*
- *Plusieurs périmètres d'études déterminés dans le cadre du RIE, variables selon les thématiques abordées dans ce rapport.*

Le débat porte essentiellement sur la question du périmètre stratégique qui dans certains cas n'inclut pas des éléments voisins essentiels au projet. La Commission est d'avis que dans ce cas, l'élargissement du périmètre stratégique pourrait être nécessaire pour clarifier la manière dont les PAD prennent en compte les projets situés au sein des sites ou dans les quartiers alentours et dont les liens sont établis avec les projets d'ampleur régionale.

Ainsi, par exemple, les projets en cours dans les quartiers proches via les Contrats de Quartier Durable (CQD) ou les Contrats de Rénovation Urbaine (CRU) notamment, sont un complément indissociable au projet permettant de répondre s'il échet aux besoins identifiés.

De même, n'apparaît pas dans les PAD la mention des études et réflexions préliminaires réalisées en amont du projet. Selon la Commission, ces éléments devraient être intégrés dans les documents soumis à enquête dans un souci didactique, de manière à mieux faire apparaître les éléments qui sont à la base les choix posés dans ces projets. Ces éléments devraient être intégrés au volet informatif.

Volet opérationnel

Des réclamants regrettent l'absence de volet opérationnel dans les PAD. Ils trouvent essentiel d'intégrer des aspects permettant de préciser la gouvernance et certains éléments de mise en œuvre.

La Commission relève que le CoBAT prévoit que les PAD « indiquent les grands principes d'aménagement ou de réaménagement du territoire qu'il vise, en termes notamment : de programme des affectations ; de structuration des voiries, des espaces publics et du paysage, de caractéristiques des constructions ; de protection du patrimoine, de mobilité et de stationnement. »

La Commission précise que cette liste n'est pas exhaustive et peut donc concerner d'autres aspects.

Bien que le volet opérationnel ne soit pas du ressort du PAD, la Commission est d'avis que les PAD devraient aborder les questions de leur mise en œuvre et de leur gouvernance, comme, par exemple, l'opérationnalisation des logements, les temporalités de la mise en œuvre, (comme les occupations temporaires, les opérateurs, etc). Cela donnerait plus de force à ces plans.

La Commission insiste sur l'importance du phasage de la mise en œuvre des projets qui doit être en cohérence avec d'autres projets éventuels ou en cours.

Dans le cadre du développement des sites, la Commission demande de mettre en place des procédures publiques qui garantissent la qualité, la créativité, la transparence et la multidisciplinarité.

Elle suggère l'organisation de concours qui apporteraient des garanties de qualité et de transparence.

Elle insiste également sur l'importance du rôle de Perspective.Brussels afin d'assurer une coordination de l'ensemble des PAD pour éviter qu'ils ne se concurrencent.

Logement public

De nombreuses demandes portent sur la question du logement public accessible.

La Commission insiste sur l'importance de définir dans le PAD la place que prend le logement public dans la politique du logement et ce d'autant plus que la déclaration de politique générale pour la législature 2019-2024 se montre volontariste sur ce point.

La Commission demande donc d'être plus incisif en matière de logement public et de viser un maximum de logement à finalité sociale.

Elle soutient la volonté du Gouvernement pour les terrains dont la Région est propriétaire, d'une production de 50 % de logements à finalité sociale et insiste sur une production conséquente de logements sociaux.

Elle insiste sur l'importance de maintenir le caractère public de la propriété foncière pour éviter la spéculation sur le long terme. Elle suggère ainsi de séparer le droit réel entre le terrain et le bâti, de manière à ce que le terrain reste dans le domaine public.

Au même titre, la Commission est d'avis que les PAD devraient se prononcer a minima sur le type de logement souhaité. Il pourrait préciser également comment intégrer de nouveaux types d'habitat comme le logement groupé, clarifier comment seront développés les logements (désignation des opérateurs, budget et calendrier).

Occupation temporaire

Des remarques sont formulées concernant l'occupation temporaire.

La Commission constate que cette question est abordée de façon variable dans les PAD alors que dans la pratique, on la retrouve dans différents projets. C'est une méthode de planification à approfondir et à encourager.

La Commission demande néanmoins d'aborder cet aspect comme faisant partie intégrante du développement du projet et de laisser le temps nécessaire aux phases expérimentales d'en tirer des leçons. Des vocations naissent durant le temps d'occupation des sites. Certaines de ces occupations temporaires pourraient ensuite devenir définitives. Si elles font partie d'un développement durable du quartier, elles devraient être relocalisées dans l'environnement proche.

Elles peuvent concerner tant les espaces bâtis que non bâtis et être de tout genre : projets artistiques, occupation économique, écoles, etc.

Espaces verts

Des réclamants insistent sur la protection des espaces verts et de la biodiversité, s'inquiétant de l'urbanisation à venir de ces sites, venant bouleverser la plupart du temps une végétation et des espaces verts existants.

La Commission constate qu'aucun PAD étudié jusqu'à ce jour ne fait de la protection de la nature et de la biodiversité une priorité. Dans ce sens, conformément au PRDD, la structure spatiale des PAD devrait accorder la priorité au renforcement des maillages verts et bleus.

Elle pense qu'au-delà de l'inscription des projets de PAD dans le maillage bleu et vert planifié par la Région, il est important de déterminer, dès le départ, une structure verte ambitieuse et protégée, en étant plus explicite sur le type d'espace vert souhaité.

Les choix en matière d'implantation des constructions pourraient être plus explicite par rapport à l'impact sur les espaces naturels et verts. La densification proposée se fait le plus souvent au détriment des espaces naturels.

A cet égard, la préservation de la biodiversité et des espaces destinés à la nature sont essentiels et prioritaires.

La Commission demande d'avoir une approche générale sur la question de l'indice de Biotope par surface, ce point n'est pas clair dans les PAD.

Durabilité

Des observateurs regrettent la faiblesse des mesures de durabilité au sein du PAD.

La Commission plaide pour que les PAD fassent mieux apparaître les aspects de développement durable dans l'énoncé de leurs objectifs et des développements proposés.

Le PAD doit être exemplaire au niveau durabilité et refléter de manière plus stricte les ambitions du PRDD qui a inscrit les objectifs de développement durable internationaux (ODD de l'ONU - Agenda 2030¹, Paris, ...) comme fil rouge de sa réflexion.

Les recommandations des RIE devraient y être intégrées tant dans le volet stratégique que réglementaire. Celles-ci concernent, entre autres, les ambitions en matière de performance énergétique, d'adaptabilité des bâtiments, d'économie circulaire, du développement de l'activité économique, de la dynamique sociale, de végétalisation et de protection de la biodiversité, de mise en œuvre des objectifs en matière d'agriculture urbaine, de gestion de l'eau et des déchets.

Dans cet esprit, la Commission demande de prévoir systématiquement la possibilité d'une évolution des fonctions ainsi que des dimensions économiques et sociales.

Résilience climatique

Dans le contexte de changement climatique, la Commission est d'avis que les projets de PAD peuvent contribuer à en minimiser les effets et entre autres, réguler la température dans la ville. La Commission est d'avis que ce point devrait être approfondi au sein des PAD.

Elle suggère d'ajouter dans ces plans, un chapitre sur la résilience climatique, ce qui permettrait de proposer des mesures visant à minimiser les effets des changements climatiques, comme par exemple, des mesures pour lutter contre les îlots de chaleur (végétation, infrastructures urbaines, comme le choix de matériaux, la gestion des eaux pluviales,), etc.

Equipements publics

Des questions sont soulevées au sein de l'enquête publique concernant l'utilisation du foncier public et l'implantation de bâtiments publics.

La Commission recommande de profiter de la présence de terrains publics pour développer des équipements publics qui pourraient rendre ces quartiers identifiables rapidement par une thématique à rayonnement large comme par exemple :

- *Une école de formation aux métiers du chemin de fer (Gare de l'Ouest)*
- *Une école Média (Mediapark)*
- *Un pôle lab universitaire (Caserne)*
- *Des équipements ou développements autour de la thématique de l'agriculture urbaine Porte de Ninove (proposition de la CRD).Ec*
- *Une école multilingue (Sites USquare et Mediapark par exemple)*

La Commission prend acte que la vision précise des équipements publics qui seront implantés sur chaque site sera menée dans le cadre du volet opérationnel. Toutefois, vu le déficit en matière d'équipements scolaires, la Commission suggère de les prévoir dans le volet réglementaire.

¹ <https://www.agenda-2030.fr/odd/17-objectifs-de-developpement-durable-10>

Elle demande de préciser dans le volet stratégique la manière dont le PAD intervient dans la politique de développement des équipements publics.

Mobilité

Des réclamations ont été introduites dans l'ensemble des PAD portant sur l'amélioration des mobilités actives, l'accessibilité des sites aux personnes à mobilité réduite, l'amélioration des intermodalités entre réseaux de transports publics, la question de la mutualisation des parkings.

La Commission rappelle son avis sur le Plan Good Move dans lequel elle insiste sur l'insuffisante prise en compte de la dimension multipolaire du PRDD et ses accessibilités.

Elle est d'avis que les PAD pourraient se positionner plus explicitement par rapport à la politique générale de mobilité et s'inscrire dans une dynamique de transition (c'est-à-dire d'une évolution vers d'autres modes de transports suivant les lieux).

Elle demande d'inscrire dans tous les PAD, des principes qui tiennent compte de l'évolution des pratiques en matière de mobilité. Ainsi, elle suggère que les PAD mettent l'accent sur :

- *La mutualisation des parkings et leur quantification.*
- *Le partage de véhicules. Autoriser des emplacements pour voitures partagées pour plusieurs logements Cela permettrait de prendre en compte la notion de partage de la possession d'une voiture.*
- *La complémentarité des différents types de mobilité en ce compris les plus récents et les transports en commun.*
- *L'accessibilité des sites par le PMR.*
- *La question de la logistique urbaine et entre autre la mise en place de plateformes de livraison hors voiries.*

Volet réglementaire

Certains observateurs s'inquiètent de la complexification de la gestion des permis d'urbanisme qui devront prendre en considération à la fois les prescriptions du PRAS et celles des PAD. Ils demandent que ne soient réglementés que les aspects essentiels et nécessaires au développement du site et de se limiter aux points qui entrent en contradiction avec le PRAS.

Dans son analyse des PAD, la Commission n'a pas pris en compte les remarques réglementaires trop spécifiques. Le volet réglementaire d'un PAD doit, selon elle, être motivé par des visées de stratégie régionale plus que par des stratégies strictement locales.

La Commission est d'avis qu'il ne faut réglementer que les aspects qui relèvent du projet urbain et de ses liens avec son environnement. Elle défend donc l'idée de se focaliser essentiellement sur les aspects d'ouverture et de liens avec les autres quartiers pour garantir la qualité du projet.

Elle relève les risques d'une réglementation qui complique la gestion des permis d'urbanisme. Elle plaide pour des règles claires et simples qui tiennent compte de la capacité des administrations à les appliquer en cohérence et dans le temps. L'autorité publique doit mettre les moyens en œuvre pour assurer une délivrance rapide et transparente des permis d'urbanisme.

Elle est d'avis que tout ce qui n'est pas indispensable doit plutôt figurer dans le volet stratégique et rappelle que celui-ci est contraignant pour les autorités délivrantes. A moins que des changements importants ne soient requis, les prescriptions générales du PRAS devraient rester d'application.

Elle estime par ailleurs, que certaines prescriptions réglementaires peuvent être nécessaires pour « déroger » au PRAS. Dans ce cas, le PAD devrait clairement identifier ces dérogations (ou écarts) et motiver pourquoi cela est nécessaire.

La Commission défend, en outre, l'idée de maintenir une cohérence dans les dénominations entre le PAD et le PRAS.