

Bruxelles Patrimoine et Urbanisme (BUP)
Mont des Arts 10-13
1000 Bruxelles
rru-gsv@urban.brussels

Midi Moins Une !
Raphaël Rastelli
Rue de Mérode 141
1060 Bruxelles

Bruxelles, le 18 janvier 2023.

Madame, Monsieur,

Vous trouverez ici les remarques du collectif d'habitant.es Midi Moins Une ! concernant le projet de Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) dans le cadre de l'enquête publique.

0. Présentation de Midi Moins Une !

Midi Moins Une ! est un groupement de citoyen.nes, habitant essentiellement le quartier Midi à St-Gilles et Cureghem à Anderlecht. Ce collectif s'est créé en 2019 afin d'étudier, réfléchir et réagir aux évolutions urbanistiques des quartiers autours de la Gare du Midi, en particulier, celles engendrées par le projet de regroupement du siège de la SNCB av. Fonsny et par la création du PAD Midi.

Midi Moins Une ! se penche sur ce projet de RRU en ayant à l'esprit les volontés de la Région d'encore densifier ce quartier déjà dense et la présence de gros acteurs immobiliers actifs dans le périmètre, deux paramètres qui nous préoccupent et sont sources de mouvements spéculatifs divers que le quartier a connu et connaît encore. Nous portons donc un oeil particulièrement attentifs aux effets que pourraient engendrer le nouveau RRU à cet égard.

1. Préambule

Nous regrettons qu'un projet d'une telle importance pour l'évolution du cadre de vie bruxellois et qui nécessite une étude approfondie pour en saisir la matière fasse l'objet d'une enquête publique dont la durée est limitée à 40 jours, d'autant que cette enquête publique a lieu sur une période incluant un long congé scolaire de 15 jours (congé d'hiver autour de Noël et de Nouvel An) impliquant une disponibilité moindre des habitant.es.

Vu l'impossibilité pour de simples habitant.es bénévoles d'analyser finement l'ensemble des documents à l'enquête publique dans un tel délai, nous nous concentrerons sur les aspects du règlement qui nous paraissent les plus problématiques et les plus susceptibles de difficultés d'application et d'effets pervers, c'est-à-dire les chapitres 1, 2 et, plus particulièrement, 3 du Titre 2 - Urbanité.

Notre analyse tente d'inclure, outre les critiques des différents articles, des propositions de modifications afin de contrer les effets négatifs analysés.

2. Analyse

2.1 Généralités

D'une manière générale, nous constatons que les prescriptions présentes dans le Titre 2 consacré à l'Urbanité n'ont pas un caractère clair, quantifié, normé et vraiment contraignant mais qu'elles s'appliquent en fonction d'évaluations et d'appréciations basées sur des critères flous que l'on peut qualifier de dérivés de la notion vague de « bon aménagement des lieux ». En ce sens, ce RRU, plutôt qu'un règlement, s'apparente plutôt à une série de notes d'intentions. De plus, dans la plupart des articles, il n'est même pas précisé en quel sens il faut interpréter les critères énoncés. Par exemple, dans l'article 14, il est écrit que « *L'implantation et la hauteur de cette construction sont fixées sur la base des critères suivants* » et qu'un de ces critères est « *le positionnement de la construction dans la scénographie urbaine* ». Or, il n'est précisé ni en quoi consisterait les éléments pour juger de ce « positionnement », ni si il devrait être interprété comme permettant de construire plus haut ou, au contraire, de rester à une hauteur modeste.

Cette absence de règles claires, remplacée par un principe généralisé d'appréciation au cas par cas selon des critères généraux flous risque d'être la source de nombreuses difficultés et dérives, de divergences d'interprétation et d'insécurité juridique.

Afin de garantir un minimum d'objectivité dans leurs appréciations des règles applicables, les pouvoirs publics chargés d'instruire les demandes de permis ou certificats d'urbanisme devront être en mesure de réaliser une forme d'étude d'incidence pour pratiquement chaque demande afin de déterminer dans quelle mesure ces « règles » pourraient s'appliquer. Pour le Titre 2, c'est particulièrement notable pour permettre une application correcte des articles 1, 4, 6, 8, 10, 13 et 14.

Or, il ne paraît pas possible, d'atteindre un niveau d'étude et de connaissance de contexte de cet ordre pour toutes les demandes de permis concernées avec les personnels communaux ou régionaux en charge. Outre la nécessité d'un nombre de fonctionnaires accru, ceux-ci n'ont pas spécialement les compétences requises pour mener de telles analyses et études, le tout dans un délai d'instruction raisonnables des demandes de permis. Cette difficulté est relevée par le rapport d'incidences environnementales (RIE, p. 356) qui signale que : « *les dispositions laissent plus de place à la dimension subjective pouvant induire des traitements de demande de permis différents en fonction de la sensibilité urbanistique de l'une ou l'autre administration* ».

Comme cet objectif d'analyses et d'études des cas nécessaires à une appréciation un minimum objective des demandes de permis paraît tout à fait irréaliste, on risque d'assister à un certain nombre de dérives :

- surcharge de travail des Communes et administrations avec pour corollaire un allongement des délais d'instruction des demandes,
- appréciations et décisions variables des demandes dans le temps et en fonction des demandeurs, des fonctionnaires instruisant chaque demande, des Communes... créant ainsi un risque accru d'inégalité entre les citoyens et les territoires,
- risque d'accroître les dérives d'un urbanisme de « négociation » entre les pouvoirs publics et les demandeurs les mieux armés pour ce faire et, dès lors, de créer pour la population une suspicion accrue de collusion entre pouvoirs publics et promotion immobilière, en particulier, dès qu'un permis qui pourrait sembler trop « généreux » est délivré,
- découlant de ce qui précède et des motivations parfois variables pour des critères similaires, création d'une insécurité juridique accrue,

- la pratique montre aussi que, d'une manière récurrente, des demandeurs de permis tentent d'obtenir les dérogations maximales lors d'une demande de permis, quitte, en cas de refus, à revoir leurs ambitions à la baisse lors d'une demande ultérieure. Partant du principe que, dans de nombreux cas, pour des raisons de bon aménagement des lieux, de cohérence du bâti, de préservation du patrimoine... l'autorité publique refusera les options maximalistes des demandeurs, on risque fort d'enclencher un mécanisme de demandes multiples de permis dans lequel le demandeur ajustera au fur et à mesure son projet à la volonté de l'autorité délivrante (tout en faisant parfois pression via une forme de « chantage par le chancre »). Cet étalage dans le temps, sur plusieurs demandes de permis (ou modifications de permis délivrés sous conditions) fait perdre du temps et de la ressource humaine aux Communes et autorités publiques en générale, ainsi qu'aux habitant.es réagissant aux enquêtes publiques, tout en favorisant des phénomènes d'abandons spéculatifs.

Au final, puisque le législateur ne semble pas vouloir mettre dans ce RRU des règles claires et bien définies, le risque est de voir, à travers un nombre accru de recours devant le Conseil d'Etat, se mettre en place, peu à peu, une définition plus précise de ces règles à travers la seule jurisprudence des arrêts du Conseil d'Etat (ou autres instances judiciaires). Il nous paraît de meilleure gouvernance et d'une application plus simple si de véritables règles plus précises et objectivables se trouvaient directement écrites dans le nouveau RRU, à l'instar des règles du RRU actuel.

Si le RRU actuel mérite une mise à jour pour y intégrer les contraintes liées à l'adaptation et à l'atténuation du dérèglement climatique, nous regrettons que le projet de RRU semble aussi surtout viser à une forme de dérégulation de nature essentiellement néolibérale.

2.2 Analyse des articles les plus problématiques

Nous nous penchons ici sur l'analyse plus spécifique des articles du Titre 2 qui nous paraissent les plus problématiques et appellent des commentaires plus spécifiques que ceux développés au point 2.1. Nous reprenons ici les n° et noms d'articles du projet de RRU.

Article 1er - Objectifs

Nous constatons que certains objectifs énumérés ici sont particulièrement flous, voire vide de sens et pourraient être interprétés de diverses manières (1°, 6°), alors que, au contraire, le 15° semble particulièrement spécifique.

Dans une ville comme Bruxelles qui a subi dans son histoire des phases de développement particulièrement anarchiques et non maîtrisées, il nous paraît important d'indiquer clairement comme objectif la nécessité de préserver et restaurer la cohérence et la continuité du cadre bâti et du paysage urbain, en particulier en maîtrisant et limitant les hauteurs des bâtiments dans toutes les zones qui ne sont pas soumises à des plans spécifiques (PPAS) qui permettraient d'éventuelles exceptions moyennant des études d'incidences et enquêtes publiques spécifiques. Il nous paraît dès lors utile de préciser le 1° comme suit « *favoriser le développement et le maintien d'un cadre urbain et architecturale de qualité en visant l'harmonie et la cohérence du paysage urbain, notamment par la maîtrise des gabarits* ».

Le 6° devrait mieux définir quels sont les usages qui devraient éventuellement prévaloir et prévenir les conflictualités potentielles entre ces usages. Il nous semblerait intéressant ici de préciser que, selon les zones d'affectations du PRAS, les usages les plus « faibles » (moins rentables) doivent être protégés, voire priorisés.

Article 4 - Préservation et rénovation des constructions existantes

Nous souscrivons pleinement à l'objectif de cet article (favoriser la rénovation par rapport à la démolition-reconstruction). Toutefois les critères permettant de faire basculer l'intérêt vers la démolition sont tellement nombreux, flous et sujets à des interprétations contradictoires que cet article en perd toute portée effective. Une simple motivation d'arguments généraux (« *la structuration du tissu urbain* », « *l'existence ou non de qualités architecturales et patrimoniales* »...) pourrait suffire à justifier une démolition.

Il est regrettable que le bilan puisse être réalisé par le demandeur lui-même. La réalisation de ces bilans par des organismes indépendants et agréés permet d'assurer une certaine objectivité dans les démarches. Nous demandons que le rapport TOTEM soit élaboré par des organismes indépendants et agréés

Article 8 - Densités

Cet article se réfère à des critères tellement flous pour apprécier la « densité équilibré » qu'il en perd toute portée opérationnelle. Il peut être sujet à toutes les interprétations, y compris contradictoires selon ce que chacun voudra mettre dans tel ou tel critère et l'équilibre qu'il établira entre eux.

Il manque ici clairement d'éléments chiffrés et objectivables comme, par exemple, pour le niveau d'accessibilité, la distance par rapport à un arrêt de transport public à haute capacité.

La référence à « la densité du contexte environnant pertinent » manque en précision et ne semble pas conforme à la volonté de « densifier/dé-densifier » certains quartiers. Il faudrait que le RRU précise le « contexte » à prendre en considération au risque d'aboutir à des interprétations variables voire opposées d'une administration à l'autre. Le RIE (p. 341) considère que « *l'équilibre de la densité proposée dans les projets peut être assez subjective et dépendante de la perception des différents acteurs concernés.* » Le « contexte environnant » est lui-même défini comme l' « *ensemble des éléments bâtis et non bâtis constituant le cadre de référence existant situés à proximité d'une construction* » : le nouveau RRU devrait préciser quelles parcelles doivent entrer en ligne de compte pour fixer le cadre de référence (comme c'est le cas dans le RRU actuel).

Article 10 - Implantation (Section 2 : Constructions en mitoyenneté)

Outre la remarque générale sur le flou des critères d'appréciation qui s'applique aussi ici, il ne nous paraît pas souhaitable d'autoriser (§ 1) un écartement de l'alignement en voirie dans des îlots de constructions mitoyennes.

Une telle possibilité devrait faire l'objet d'un plan particulier spécifique (PPAS, Permis de lotir...) préalable afin de s'assurer que la cohérence du bâti et du paysage urbain de soit pas mise à mal simplement par l'opportunité d'une opération immobilière spécifique.

Les constructions en intérieur d'îlot ne sont généralement pas admissibles, sauf lorsque des conditions locales particulières le permettent, notamment la dimension du terrain, sa configuration et le rapport au voisinage. Le texte reste très vague si l'intention est de protéger les intérieurs d'îlot. Les conditions locales ne sont pas définies dans le texte réglementaire. Il faudrait être plus strict sur les constructions nouvelles en intérieur d'îlot dans les quartiers déjà denses.

Il nous semble que les règles existantes dans le RRU actuel pourraient être conservées en l'état.

Article 13 - Hauteur (Section 2 : Constructions en mitoyenneté)

Cet article est très problématique à plusieurs égards et induit de nombreux effets pervers. Dans l'ordre :

§ 1er, 1° : le décalage de hauteur de 6 m par rapport au bâtiment le plus bas nous paraît excessif et susceptible de créer un pignon aveugle plus visible et gênant que la règle actuelle n'autorisant que 3 m.

Par ailleurs, la création d'un tel pignon de 6 m risque d'entraîner un effet domino vers les constructions voisines et, ce faisant, des effets spéculatifs nuisibles de la part de certains propriétaires (achat à prix surévalué, abandon, vide d'attente, création de « chancres »...).

§ 1er, 2° : Il ne nous paraît pas souhaitable, pour des raisons de cohérence et d'harmonie du paysage urbain, de permettre des surélévations par rapport au profil mitoyen le plus haut, en particulier d'une ampleur pouvant aller jusqu'à 3,5 m. Il convient ici aussi d'éviter les éventuels effets spéculatifs (abandon, demandes de permis multiples...).

Pour nous, si une dérogation au respect de l'alignement sur le profil mitoyen le plus élevé pourrait être autorisée, ce doit uniquement l'être, d'une manière marginale, pour permettre d'atteindre les normes d'habitabilité d'une pièce au dernier étage dont le niveau serait en deçà de la hauteur de façade du bâtiment voisin mais, en aucun cas, pour permettre un (ou plusieurs) étage supplémentaire.

Il manque dans ce paragraphe une prise en compte de la dénivellation dans les rues en pente. Il nous paraît utile de conserver les règles du RRU actuel.

§ 2 : ce paragraphe nous paraît particulièrement problématique en ce qu'il dérégule complètement la maîtrise des gabarits dès qu'on s'écarte de 6 m d'une limite mitoyenne. Comme dénoncé à plusieurs endroits, ici aussi, les critères d'appréciation des hauteurs possibles sont complètement flous, et, dès lors ouverts à interprétations en tout sens. De plus, comme il n'y a aucune limite de hauteur définie, ce paragraphe concentre tous les risques spéculatifs énoncés au point 2.1 : abandons spéculatifs, chantage au « chancre », demandes de permis multiples, urbanisme de négociation caché et suspicion de collusion...

Plus particulièrement problématique est le fait que ce paragraphe est un incitant fort à pratiquer des regroupements de terrains afin de constituer des parcelles plus larges pour bénéficier ainsi des possibilités de construire en hauteur sans réelle limite. Ces pratiques spéculatives de regroupements de parcelles sont particulièrement néfastes car génératrices d'abandons sur des périodes parfois très longues.

Il faut aussi noter que cette règle, en laissant ouvertes les possibilités de hauteurs supplémentaires sans limite claire, favorise une spéculation sur le prix des terrains des plus grandes parcelles existantes. Tout vendeur d'une parcelle ou d'un bâtiment large sera tenté de vendre son terrain au plus cher en fonction d'un potentiel de construction en hauteur indéfini. Ceci peut entraîner des prix à la hausse et/ou de négociations longues et complexes à l'image de l'incertitude sur les hauteurs qui pourraient être réellement admises. Si ce problème se posera pour les acteurs privés, il sera encore pire pour les pouvoirs publics désirant acquérir des terrains ou bâtiments afin d'y implanter des équipements publics. En effet, un grand nombre de bâtiments de services publiques demande des constructions larges (mais pas particulièrement hautes) : écoles, casernes, piscines, centres culturels, maisons de repos...

Pour nous, le § 2 doit être supprimé au vu de son caractère profondément nuisible.

§ 3 : ici encore les critères d'application sont trop indéfinis. Il nous paraît utile de définir des critères plus spécifiques. On pourrait par exemple prévoir que, sauf situation existante, la hauteur des bâtiments admissibles à construire en intérieur d'îlot soit égale à maximum 50 % la distance entre celui-ci et le bâtiment le plus proche.

Articles 14 - Implantation et hauteur (Section 3 : Constructions isolées)

Cet article est sans doute le plus problématique de tout le RRU en ce qu'il dérégule complètement la matière visée et concentre toutes les dérives et effets pervers d'un urbanisme qui ne deviendra que spéculatif. D'une part, il n'y a aucun critère précis, mesurable ou chiffrable de ce qui serait admis mais, de plus, les critères d'appréciation sont à nouveau particulièrement flous et sujets à interprétations en tous sens, voire contradictoires (voir point 2.1).

Les critiques que l'on a adressés à l'article 13, § 2, s'appliquent pleinement à cet article avec des effets accrus vu l'absence totale de règle objective et concrète. Cet article appelle particulièrement les pratiques spéculatives déjà dénoncées et rend la détermination des prix des terrains particulièrement hasardeuse, au risque même de paralyser d'autant plus leur développement (surtout pour les pouvoirs publics, cfr. analyse de l'article 13, § 2 ci-dessus), ceci en contradiction avec les objectifs du RRU énoncés à l'article 1er.

Nous demandons donc la révision en profondeur de cet article 14.

Pour nous, l'implantation et la hauteur des constructions isolées doivent faire l'objet de règles précises et définies clairement et sans ambiguïté. D'une manière générale, il ne semble que, en cas d'absence ou d'éloignement d'un environnement urbain donnant un cadre de référence pour les hauteurs (comme prévu dans le RRU actuel), il serait logique de prendre des critères simples se référant au bâti bruxellois commun. Ce bâti en îlot bordés de constructions avec des gabarits de l'ordre de rez+3 ou 4+toiture offre une densité, un confort et une adaptabilité/résilience largement démontrés pour peu qu'on y adjoigne des espaces verts ou extérieurs (publics et privés) en suffisance.

Dès lors, nous préconisons que le RRU, hors construction existantes, définisse par défaut la construction en îlots isolés comme pouvant avoir une hauteur de R+4+toiture (ou +5 en retrait) avec une hauteur maximale ne pouvant pas dépasser la largeur de la voirie qui la borde ou la distance avec le bâtiment le plus proche.

Cette règle, simple, sans ambiguïté et facile à appliquer pourrait évidemment être revue par l'application d'un plan particulier (PPAS...) adapté à un contexte spécifique, en considérant la proximité de transports publics, le besoin ou non d'équipements publics complémentaires, la présence ou la création d'espaces publics et parcs... à définir suivant les études d'incidences et enquêtes publiques prévues par la législation.

En vous remerciant pour l'attention que vous porterez au présent avis, veuillez accepter, Madame, Monsieur, l'expression de nos meilleurs sentiments.

Pour Midi Moins Une !,
Raphaël Rastelli