
AVIS

Projet de Plan d'Aménagement Directeur (PAD) « Maximilien-Vergote »

Demandeur

Ministre-Président Rudi Vervoort

Demande reçue le

06-11-23

Avis adopté par le Conseil de l'Environnement le

21-11-23

Préambule

Le Conseil de l'Environnement (ci-après « le Conseil ») est saisi d'une demande d'avis sur le projet de Plan d'Aménagement Directeur (ci-après « PAD ») sur la base de l'article 30, § 5 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT). Cet article prévoit que les projets de Plans d'Aménagement Directeur (PAD) et leur Rapport sur les Incidences Environnementales (RIE) soient soumis pour avis à certaines instances consultatives simultanément à l'enquête publique, dont le Conseil.

L'outil PAD sert à définir en un seul document les aspects stratégiques et réglementaires du développement urbain d'une zone spécifique. Dans le périmètre couvert par le PAD, ces dispositions réglementaires abrogent les dispositions réglementaires des autres plans qui lui sont contraires.

Les PAD déterminent :

- Les affectations (habitat, commerces, bureaux, etc.) et les superficies ;
- La structuration générale des espaces publics (voiries, espaces publics, paysage, etc.) ;
- Les caractéristiques des constructions ;
- L'organisation de la mobilité et du stationnement.

Le projet de PAD « Maximilien-Vergote » comprend un périmètre qui couvre une superficie d'environ 71 hectares découpés en 33 îlots, principalement situés en rive droite du canal Bruxelles-Charleroi. Il s'étend sur le territoire de la commune de la Ville de Bruxelles, au nord du Pentagone.

Les principaux objectifs du PAD « Maximilien-Vergote » sont de :

- Développer un parc métropolitain qui comprend des espaces déjà existants (comme le parc Maximilien) et des espaces à créer (dont un nouveau parc public de 2.000 m² sur l'îlot de l'actuel Hôtel Président, boulevard Albert II) ;
- Renforcer la mixité urbaine et la vitalité sociale et économique du quartier ;
- Créer du logement inclusif répondant aux besoins de la population locale ;
- Renouveler l'économie urbaine par la connexion entre le port et la ville.

Avis

1. Considérations générales

Le Conseil salue la volonté du Gouvernement de créer une continuité entre différents espaces verts existants. Ces liens renforcent essentiellement le maillage vert et la biodiversité, en créant notamment de nouveaux parcs et en remettant à ciel ouvert la Senne sur une longueur de 600 m. **Le Conseil** s'interroge cependant sur le statut exact de ce parc de 80 hectares vu la faible présence d'éléments naturels sur le périmètre concerné par le projet de PAD.

Le Conseil remarque qu'à l'heure actuelle, les voitures (en circulation et stationnées) prennent une place importante dans le quartier visé par le projet de PAD, et que l'aménagement des voiries permet aux véhicules de circuler à une vitesse plutôt élevée. Ceci diminue l'attractivité des espaces verts existants et limite les possibilités de revitalisation sociale du quartier. De plus, le RIE indique qu'il y aura une augmentation du trafic généré à certains endroits dans le périmètre du PAD. **Le Conseil**

recommande donc que le projet de PAD soit plus ambitieux en termes de mobilité et favorise au maximum les modes de déplacements actifs. Ceci est nécessaire pour atténuer l'impact négatif de l'augmentation du trafic sur la qualité de l'air local. En vue des nouvelles connaissances de l'impact négatif des émissions et des normes plus strictes à venir, le PAD devrait contribuer à améliorer la qualité de l'air.

Le Conseil attire également l'attention sur la problématique de la continuité des aménagements piétons/PMR et de la sécurisation des équipements pour cyclistes (p. 41 du résumé non technique) relevées par le RIE. Une attention particulière doit être donnée aux délais d'attente moyens aux carrefours pour les modes de déplacements actifs, en vue des nombreux grands carrefours (avec feux) présents sur la zone.

Le Conseil regrette que le présent projet de PAD ne saisisse pas l'opportunité d'activer le canal comme élément paysager, comme espace de loisirs ou comme couloir de biodiversité. **Le Conseil** a constaté le même manquement pour le projet de PAD « Porte de Ninove »¹. Si l'aménagement plus concret des rives du canal doit être fait par un contrat de rénovation urbaine (CRU), **le Conseil** constate que le projet de PAD semble proposer une vision plutôt traditionnelle du canal comme une avenue, alors qu'un aménagement moins linéaire est plus propice à accueillir des fonctions de loisirs et à développer la biodiversité. **Le Conseil** recommande que le canal puisse servir de trait d'union entre les quartiers de part et d'autre, plutôt que de le concevoir comme une frontière linéaire.

Le Conseil remarque encore que le périmètre du projet de PAD et ses abords font face à une problématique de vacance de bureaux, qui représente un frein pour le renforcement de la mixité urbaine et de la revitalisation sociale et économique du quartier. Dans ce cadre, il semble incompréhensible que le PAD autorise la construction de nouveaux bureaux sur différentes parcelles. **Le Conseil** recommande donc de supprimer la possibilité de construire de nouveaux bureaux sur le périmètre du PAD.

Le Conseil rappelle que des équipements utilitaires nécessaires aux services de la Ville de Bruxelles sont présents sur le périmètre du PAD, notamment sur le site de la Ferme des Boues. Afin de s'assurer que les fonctions actuelles et projetées sur ces parcelles (zones d'activité productive) puissent se développer de façon sereine, **le Conseil** recommande que la fonction logement ne puisse pas être développée à proximité directe de ces espaces.

Le Conseil souhaite également rappeler l'importance du maintien et le renforcement des activités productives en ville. C'est un enjeu pour la Région pour des raisons économiques et écologiques. Une localisation le long du canal est spécifiquement intéressante afin que les activités économiques qui s'implantent à cet endroit puissent profiter du transport fluvial, et limiter de la sorte le charroi motorisé.

Le Conseil rappelle l'importance d'installer suffisamment de fontaines d'eau et de toilettes accessibles (aux PMR notamment) sur les espaces publics à créer.

¹ A-2023-014-CERBC

2. Considérations particulières

2.1 Remarques sur les prescriptions générales

Prescription 4

La prescription 4 reprend en grande partie la prescription 0.2 du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) en rajoutant la notion du « renforcement du réseau écologique » comme objectif, ce qui est un élément positif à noter du projet de PAD.

Le Conseil se demande cependant s'il ne serait pas intéressant d'être plus ambitieux que les 10% d'espaces verts sur les demandes de certificats et de permis d'urbanisme, ou de lotir (portant sur une superficie au sol de minimum 5.000 m²). En effet, le PRAS fait actuellement l'objet d'une réforme dans son ensemble et la question de la contribution des espaces verts publics aux maillages verts est centrale. Si les ambitions pour les 20-30 années à venir sont réellement rehaussées, et étant donné le caractère dérogatoire au PRAS d'un PAD, **le Conseil** estime que rehausser l'objectif d'espaces verts de 10% serait une démarche pertinente dans le cadre d'une ville plus verte et accessible. Il est à noter que le RIE avance que le projet de PAD n'apporte pas une augmentation significative d'espaces verts.

Par ailleurs, **le Conseil** recommande qu'une analyse en matière de gestion du stress thermique devrait être menée (cf. les dynamiques de PRAS climatiques en cours).

Prescription 5

Les mesures proposées dans cette prescription sont des mesures positives, comme l'indique également le RIE. Elles sont très similaires à certaines réglementations de Good Living et **le Conseil** salue qu'elles soient déjà fixées dans ce projet de PAD alors que le nouveau RRU n'est pas encore mis en place. Néanmoins, **le Conseil** estime que le volet réglementaire doit être construit sur des formulations plus strictes et claires que « privilégier ».

Prescription 8

Cette prescription cadrant le type d'équipements permis dans le périmètre du PAD correspond à une version allégée de la prescription 0.7 du PRAS. La partie suivante a été retirée dans le volet réglementaire du PAD : « *Toutefois, dans les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique, les zones forestières, les zones de parcs et les zones agricoles, ces équipements ne peuvent être que le complément usuel et l'accessoire de leurs affectations* ».

Le Conseil remarque que cela implique qu'il n'y a aucune limitation du type d'équipements permis dans la zone de parc du PAD Max. Comme l'indique le RIE (partie 4, p. 31), l'absence d'une telle limitation constitue une menace supplémentaire pour le potentiel biologique des parcs, déjà fort limités dans le périmètre du PAD. Celui-ci est d'ailleurs construit autour de l'idée d'un grand parc métropolitain reliant. Il semble impératif aux yeux de **du Conseil** de préserver les quelques hectares de parc « purs » se trouvant dans le périmètre du PAD. C'est pour cette raison que les éventuels équipements permis dans ces zones de parc devraient être complémentaires à cette affectation principale. La même question est relevée dans le RIE pour la compatibilité de structures écologiques avec des activités humaines.

2.2 Espaces verts

Dans les prescriptions particulières du projet de PAD, il est indiqué à plusieurs reprises que « *les espaces verts peuvent être remplacés en tout ou en partie par de la végétation sur dalle* ». **Le Conseil** se demande s'il ne faudrait pas exprimer plus strictement qu'il faut en premier lieu favoriser au maximum la création d'espaces verts en pleine terre.

Le Conseil remarque qu'il est question dans le RIE d'organiser des aménagements pour développer la qualité écologique, ce qui n'apparaît pas dans le PAD mais apparaît bien dans la stratégie territoriale du Territoire Nord. S'il existe à ce stade uniquement un diagnostic de ladite stratégie, comment pourrait-elle remplacer le PAD selon le RIE ?

De manière générale, **le Conseil** estime que les différentes possibilités au niveau des espaces verts ne prennent pas suffisamment en compte l'importance de la pleine terre. La création de nouvelles émergences sur le Boulevard Bolivar enlèvera de l'espace vert et offrira moins de pleine terre. Il y a une grande différence entre les différentes pistes en ce qui concerne la suppression de mètres carrés d'espaces verts. Cette création ne s'inscrit pas dans l'objectif de connexion du parc métropolitain. Il en va de même pour les développements à proximité de l'hôtel Président.

Le Conseil remarque encore que la recommandation du RIE de désenclaver les îlots de maisons dans les projets immobiliers pour permettre une ouverture écologique devrait être reprise dans le volet réglementaire.

Ambition (01.01) de création d'un parc métropolitain reliant

Si l'ambition de créer un parc métropolitain reliant est intéressante et permettrait une certaine perméabilité entre les quartiers fortement minéralisés, **le Conseil** avance qu'il ne faut pas confondre les appellations de parc et de voiries verdurisées. En effet, le volet stratégique contient une carte (p. 11) qui indique le périmètre du PAD Max faisant +/- 70 hectares. Environ 27 hectares de ceux-ci seraient composés d'un parc métropolitain hors bâti. Cette figure conceptuelle du parc métropolitain reliant inclut également plusieurs voiries dont **le Conseil** questionne la pertinence :

- Les Boulevards Albert II et Bolivar sont des voiries flanquées d'une forte circulation automobile, à la merci des ombres et vents causés par les tours avoisinantes ;
- L'Esplanade Simon Bolivar sera d'ici peu dominée par quatre tours supplémentaires et ne constitue pas ce qu'on appellerait typiquement un parvis verdurisé d'une gare internationale ;
- L'Allée Verte, malgré la perte d'une bande au profit du Parc Maximilien, restera une voirie dédiée à la circulation automobile prioritairement ;
- La Place Solvay et le Centre Médical, dont les réaménagements sont cadrés par le nouveau PPAS n°19, ne faisaient pas l'objet d'une grande verdurisation dans les prescriptions de celui-ci.

Zone de parc Maximilien-Vergote

Le Conseil attire l'attention sur le fait qu'une des prescriptions du PRAS pour les zones de parc n'a pas été reprise dans les prescriptions du PAD : le PRAS admet uniquement des équipements et commerces « *de taille faible* » comme affectations, alors que le PAD ne reprend pas cette limitation de taille. Ceci est similaire au commentaire rédigé plus haut visant la protection des espaces verts (et ici les zones de parc plus précisément) d'une implémentation d'équipements ou de commerces de trop grande taille

qui viendrait nuire à la fonction de parc, déjà rare dans le quartier (le RIE s'adresse à ce point aux pages 39-40 de la partie 4).

2.3 Secteur 2 Bolivar-Héliport

Le Conseil prend note que le PAD ambitionne de créer un nouveau noyau d'identité locale au croisement du Boulevard Bolivar et de l'Avenue de l'Héliport. Selon le PRDD, ce sont des lieux avec une programmation mixte, principalement de logements et d'équipements, venant intensifier un quartier qui bénéficie du Parc Maximilien (volet stratégique, p. 64). Ce sont le bâti, les espaces ouverts et la programmation des lieux qui créent ce noyau. Quatre nouveaux développements viendront encadrer le croisement des deux avenues structurantes : les zones d'habitation « Angle Simons/Héliport » (Prescription particulière 1.3), « Bolivar Saint-Roch » (Prescription particulière 1.4), « Bolivar Nord » (Prescription particulière 1.5) et la zone administrative « Angle Bolivar/Héliport à côté d'Engie » (Prescription particulière 3.1). De part et d'autre du Boulevard Bolivar on trouvera également une partie de l'Avenue de l'Héliport convertie en une « voirie à accès limité ». Le développement de ces sous-zones bénéficiant de prescriptions particulières représente une densification d'environ 400%, selon les scénarios (RIE partie 4, p. 76), et s'applique tant sur des espaces bâtis que non-bâtis. Alors que la parcelle Bolivar Nord est actuellement libre de toutes constructions, Bolivar Saint-Roch est non bâti mis à part l'école. **Le Conseil** déplore que des surfaces aujourd'hui perméables soient bétonnées.

Le Conseil prend encore note que des émergences de 60 m sont permises par le volet réglementaire sur la zone 1.4 et 1.5 (à titre comparatif, les tours Engie font 62 m de hauteur). Selon le volet stratégique, une seule de ces émergences pourra être construite. Pourquoi cette prescription n'est-elle pas cadrée dans le volet réglementaire ?

Etant donné la volonté de créer un noyau d'identité locale à cet endroit, **le Conseil** s'interroge quant à la pertinence de permettre la construction de nouvelles émergences pour plusieurs raisons :

- En fonction de l'heure de la journée et le moment de l'année, celles-ci viendront apporter de l'ombrage sur le croisement « Bolivar/Héliport », sur les logements existants au nord de « Bolivar Nord » et sur les zones du Parc Maximilien et sur la cour de l'école (RIE partie 4, p. 179) ;
- La densification du bâti va probablement intensifier l'effet « canyon » là où les axes de vents dominants circulent entre les rues. Il suffit de se balader au pied des émergences situées dans le même secteur ou dans le quartier Manhattan pour ressentir ces effets. (RIE partie 4, p. 187).

Le Conseil estime donc qu'il faut penser le développement autour de ce croisement en fonction des incidences sur les différentes fonctions prévues. Si les émergences permettent de densifier tout en évitant de bétonner certaines surfaces imperméables, il est également important de limiter les gabarits élevés pour avoir un noyau d'identité locale accueillant et servant d'élément structurant de la ville de proximité (PRDD 2018, p. 77). Il en va de même pour l'impact des constructions sur les voiries à accès limité.

Enfin, **le Conseil** attire l'attention sur le fait que, à hauteur de l'angle Simons-Héliport, les superficies d'espaces verts mentionnées dans les volets réglementaires (20%, p. 110) et stratégiques (22%, p. 67) ne correspondent pas. Quel pourcentage est correct ?

2.4 Démolitions et reconstructions

Le Conseil avance que le projet de PAD laisse planer de l'ambiguïté quant aux démolitions-reconstructions. La programmation favorise certainement le réemploi du bâti lorsque c'est possible mais ouvre la porte à plusieurs démolitions-reconstructions dans les secteurs 2 et 3. Le volet stratégique (p. 67 & p. 75) indique très clairement quels bâtiments seront conservés via le symbole « Conservation du bâti » mais pour de nombreux autres, c'est un « Réemploi potentiel du bâti » qui sera d'application. Vu le manque de garanties sur la conservation du bâti, **le Conseil** craint que plusieurs bâtiments soient démolis. Il demande que le PAD prévoie une définition (conditionnée) du « Réemploi potentiel du bâti » quand le symbole est utilisé dans le volet stratégique.

L'exemple le plus flagrant est l'Hôtel Président, encore en activité, puisque toutes les variantes prévoient de le remplacer par du logement. Il compte aujourd'hui 296 chambres d'hôtel, 20 salles de conférence pour 17.000 m² de superficie hôtelière. Outre mettre fin à une activité économique (non productive), qui est déjà peu présente dans le périmètre du PAD, cela implique également la destruction d'un bâtiment emblématique.

Le Conseil estime que les déchets produits par les opérations de démolition-reconstruction ne se justifient plus avec la crise climatique actuelle. Il demande donc que le Gouvernement puisse remédier aux déficiences du projet de PAD à ce niveau pour conserver au maximum le bâti existant.

2.5 Présence de logements publics

Le Conseil constate que la plupart des parcelles situées dans le périmètre visé par le PAD appartiennent à des propriétaires publics (notamment la Ville de Bruxelles). Le périmètre présente donc une belle opportunité de mettre en œuvre une politique de logements publics beaucoup plus ambitieuse. **Le Conseil** demande que le PAD garantisse que l'ensemble des parcelles publiques restent publiques : soit qu'elles soient développées par l'un des nombreux opérateurs publics en charge de la production de logements à l'échelle de la Région, soit, si le développement devait passer par un opérateur privé, qu'un dispositif du type « Community Land Trust » soit mis en place afin de séparer la propriété du foncier, qui doit rester publique, de celle de la brique. Sur les terrains publics développés par des opérateurs publics, **le Conseil** recommande qu'au moins 80% des logements soient des logements publics mis en location et que, parmi ces 80%, au moins la moitié des logements soient des logements sociaux. Ces recommandations devraient bien mieux permettre de rencontrer l'objectif gouvernemental de disposer de 15% de logements à finalité sociale sur l'ensemble du territoire régional. A minima, **le Conseil** encourage le Gouvernement à déterminer clairement la proportion de logements à consacrer aux logements sociaux, et de ne pas se contenter de suivre les seuils réglementaires pour les superficies de logements prévues.

Le quartier comprend plusieurs tours dans lesquelles sont concentrés des logements sociaux de basse qualité. Pour réussir la mixité sociale, **le Conseil** demande que soit prévue une diversité de typologie de logements au sein des bâtiments élevés envisagés sur le site. Il considère, en effet, que la mixité sociale doit se faire non seulement sur le site mais également au sein même des bâtiments.

2.6 Calendrier pernicieux pour la démocratie citoyenne

L'analyse d'un PAD est un processus couteux en temps qui demande une lecture fine d'un territoire. Pour ce faire, il est nécessaire de décortiquer de nombreuses cartes et les centaines de pages de documents mises à disposition. Le PAD Max comporte en tout et pour tout 1.032 pages et 9 cartes,

sans compter les allers-retours entre les documents essentiels en néerlandais et en français pour vérifier que les versions correspondent. Celui-ci est à l'enquête publique du 16 octobre au 19 décembre 2023. Pour le PAD Défense, il s'agit de 1.182 pages à lire entre le 20 octobre et le 22 décembre 2023. Il est donc demandé de lire 2.214 pages et cartes sur deux périodes se chevauchant pour un total de 66 jours.

Le Conseil remarque que la mise à l'enquête publique de deux PAD d'un tel volume représente une obstruction pour le traitement effectif des dossiers. Il en va de même pour la participation citoyenne et de la société civile organisée : **le Conseil** doit conclure qu'il ne s'agit pas ici d'un processus inclusif qui laisse le temps aux personnes souhaitant s'intéresser à l'avenir de leur ville. La lecture de ces documents demande un temps conséquent, à côté d'autres obligations professionnelles et privées pour les membres **du Conseil**, la société civile organisée et les citoyens.

Le Conseil remarque que, lors d'ateliers participatifs sur l'avenir du CoBAT, les associations présentes avaient plaidé pour une interdiction formelle de mettre deux PAD à l'enquête publique simultanément et avaient expressément fait leur demande auprès de l'administration compétente pour les PAD. **Le Conseil** rejoint cette demande de mettre fin aux enquêtes publiques simultanées des PAD et souhaite donc que le Gouvernement indique s'il est disposé à aller dans ce sens. **Le Conseil** regrette que la demande n'ait pas été écoutée jusqu'à présent et que les PAD qui lui sont soumis actuellement se chevauchent quasiment jour pour jour au niveau de l'enquête publique (PAD Défense et PAD Max).

S'il est positif que des moments d'information soient organisés sous forme d'un « point d'information » dans chaque quartier, **le Conseil** déplore qu'aucun moment de présentation et de discussion communes ne fasse partie de la participation organisée. C'est une chose de venir poser ses questions précises à un chargé de projet, c'en est une autre d'assister à une discussion collective avec les points de vue des uns et des autres entendus par tout le monde. **Le Conseil** estime que les permanences informatives doivent être accompagnées d'un moment collectif d'échanges, de préférence en soirée pour accommoder les habitants travaillant en journée.

Dans les cas des deux PAD soumis de concert à l'enquête publique, le délai de remise de l'avis pour **le Conseil** arrive avant le moment de « point d'information » pour aller poser ses questions au chargé de mission. **Le Conseil** demande que le Gouvernement tienne compte de ces délais lors de l'organisation de moments d'information et de participation.

3. Considérations de forme

Le projet de PAD contient des erreurs de traduction entre le français et le néerlandais. Un exemple : « terugkeer van de parkeerstrook » (p. 58) est traduit comme « reprise de bande de stationnement » (p. 58). Une traduction plus correcte serait « terugtrekking van de parkeerstrook ».

*

* *