
AVIS

Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptant le projet de modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 relative au plateau du Heysel

Demandeur	Ministre-Président Rudi Vervoort
Demande reçue le	13 juin 2023
Demande traitée par	Commission Aménagement du territoire - Mobilité
Avis adopté par l'Assemblée plénière du	13 juillet 2023

Préambule

Parallèlement à l'enquête publique, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumet le projet de modification partielle du PRAS sur le plateau du Heysel et son Rapport d'Incidences Environnementales à l'avis des instances consultatives dont Brupartners.

Concrètement, il est prévu d'ajouter un nouveau programme de zone d'intérêt régional (ZIR)¹ au PRAS arrêté le 3 mai 2001 relatif au plateau du Heysel rédigé comme suit :

« ZIR N° 15 – HEYSEL

Cette zone est affectée aux équipements d'intérêt collectif ou de service public, aux commerces, aux logements, aux établissements hôteliers, aux bureaux et aux espaces verts.

Elle contribue à une connexion écologique au sud de la ZIR.

La surface affectée aux espaces verts est de minimum 7ha.

Des réservations pour les transports en commun, en ce compris le développement des infrastructures de trams et la réalisation d'une infrastructure de dépôt, doivent être prévues.

La composition urbaine de l'ensemble vise à recréer un quartier mixte et à augmenter la capacité piétonne et cyclable du site ».

Avis

1. Considérations générales

1.1 Consultations et démocratie

Brupartners souligne le contexte de défiance envers la démocratie représentative et les questionnements croissants à propos de la représentativité et de la légitimité des institutions existantes. Il constate que, face à ce constat, l'une des réponses proposées est d'impliquer davantage la population au moyen de nouvelles formes de participations afin d'accroître leur implication dans les processus décisionnels et améliorer la légitimité des décisions prises.

Dès lors, **Brupartners** regrette de voir l'enquête publique relative à ce projet :

- Ouverte sans aucune communication préalable quant aux conditions de poursuite de ce projet ;
- Réalisée durant une période peu propice à la mobilisation citoyenne (examens, congés...).

Par ailleurs, **Brupartners** rappelle que la multiplication des procédures urbanistiques initiées à propos de cette zone a compliqué la lisibilité des intentions des autorités.

Brupartners considère que cette situation constitue un contexte défavorable à une réelle concertation et à un processus participatif avec les citoyens et les parties prenantes alors, que l'avenir du site du Heysel mériterait au contraire un large débat réellement démocratique. Il plaide aussi pour davantage de transparence et de pédagogie sur les engagements pris pour le développement de ce site.

¹ ZIR : zone définie dans le but de permettre la ré-urbanisation des chancres urbains importants, d'aménager de nouvelles zones urbaines ou de réhabiliter des immeubles bénéficiant de la protection du patrimoine (source : <http://urbanisme.irisnet.be/mots-cles-1/mots-cles>).

1.2 Objet de la modification

Par rapport au projet lui ayant été soumis le 3 mars 2022 et sur lequel il a émis son avis [A-2022-025-BRUPARTNERS](#) le 21 avril 2022, **Brupartners** constate que la principale modification apportée au projet de modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 relative au plateau du Heysel consiste en la suppression du dispositif relatif aux solutions de mobilité. Concrètement, il constate que le programme « ZIR n°15 » inséré au PRAS ne contient plus le §2 anciennement rédigé comme suit :

§2. La réalisation d'un projet commercial ou d'équipement, qui induit un trafic automobile qui ne peut pas être absorbé par les infrastructures de mobilité existantes, peut être autorisée pourvu qu'une des trois solutions de mobilité suivantes ait préalablement été réalisée.

Solution 1 dite « Voie de liaison avec tunnel » :

- Réaliser la voie de liaison reliant le parking C à l'avenue Impératrice Charlotte, passant en tunnel sous la chaussée Romaine ;

Solution 2 dite « Connexion à la A12 » :

- Organiser une boucle de circulation à sens unique sur les voiries suivantes : avenue de Madrid, Esplanade-Miramar, boulevard du Centenaire, avenue de l'Atomium ;
- Augmenter la capacité de l'avenue Impératrice Charlotte en augmentant la largeur de la chaussée carrossable ;
- Raccorder l'A12 à l'avenue de Madrid.

Solution 3 dite « Augmentation de la capacité des voiries existantes » :

- Augmenter la capacité de l'avenue Impératrice Charlotte en augmentant la largeur de la chaussée carrossable ;
- Compléter le réseau viaire par la finalisation de la voie de liaison en chantier qui aboutirait sur la chaussée Romaine.

Réponse au Conseil d'Etat

Brupartners s'interroge à propos de l'opportunité de la suppression du §2 du programme « ZIR n°15 » contenant le dispositif relatif aux solutions de mobilité.

En effet, la troisième annulation du projet de PRAS sur le plateau du Heysel par le Conseil d'État (intervenue en 2020) le fut notamment et principalement au motif que les garanties concrètes présentées pour répondre aux besoins en mobilité étaient insuffisantes.

Or, **Brupartners** estime manifeste que le développement du site du plateau du Heysel et singulièrement l'implantation d'un centre commercial aura un impact sur la mobilité (NDLR : à cet égard, il est à noter qu'en 2022 l'étude d'incidences du projet estimait à 13,3 millions le nombre de visiteurs par an (contre 4,5 millions à l'heure actuelle) dont 9,6 millions étaient associés à la seule fonction commerciale. Cette étude prévoyait également une augmentation de 50% de la congestion dans les voiries adjacentes).

En outre, **Brupartners** souligne que ces impacts sur la mobilité pourraient être plus prégnants compte tenu des dispositions envisagées dans le cadre du projet d'élargissement du Ring de la Région flamande

(suppression de la sortie « Wemmel » ayant comme conséquence des reports de charges sur d'autres sorties du Ring).

Dès lors, plutôt que de purement et simplement supprimer les passages relatifs au dispositif relatif aux solutions de mobilité de la ZIR, **Brupartners** estime qu'il aurait été plus opportun de développer et approfondir davantage cette thématique afin de présenter au Conseil d'Etat des garanties concrètes et suffisantes quant aux besoins en mobilité générés par ce projet.

Planification

Cette modification du projet d'arrêté adoptant le projet de modification partielle du plan régional d'affectation du sol arrêté le 3 mai 2001 relative au plateau du Heysel est présentée comme devant revenir à une planification plus générale du développement de cette zone dont les contours précis (inclus la question du centre commercial) auront à être précisés au moyen d'un plan particulier d'affectation du sol (PPAS). A cet égard, **Brupartners** rappelle avoir souligné dans son avis [A-2022-025-BRUPARTNERS](#) les éléments suivants :

- La vocation du PRAS est d'être immuable (sauf lors de ses révisions) et sans dérogations possibles (sauf celles expressément encadrées par le PRAS). Il [le PRAS] est aussi fait pour prendre de la hauteur et soutenir une vision urbanistique globale de l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale en garantissant une planification bien établie. Ainsi, le PRAS doit constituer la colonne vertébrale du squelette réglementaire urbanistique alors qu'il revient à d'autres règles urbanistiques (PPAS, ZRU, PAD...) de permettre plus de souplesse ;
- Sa préférence pour un aménagement du site du Heysel au moyen d'un PPAS dont la fonction réglementaire est à l'échelle d'une zone plutôt que d'une modification du PRAS (soulignant que, en se focalisant sur un périmètre spécifique limitant la vision à l'échelle régionale, la modification du PRAS sur le plateau du Heysel représente un contresens réglementaire).

Dès lors, **Brupartners** insiste pour être consulté sur ce futur PPAS dans les délais prévus par le COBAT mais également dans des conditions acceptables lui permettant un examen sérieux de ce futur PPAS et l'élaboration d'un avis circonstancié. Il ajoute que la saisine d'organes consultatifs au niveau régional sera d'autant plus opportune que les impacts de ce futur PPAS dépasseront le cadre communal, singulièrement en matière de mobilité.

Tout en étant conscient que ces considérations auront davantage de pertinence à être formulées dans le cadre d'un avis relatif à un projet de PPAS définissant les contours précis du développement du plateau du Heysel, **Brupartners** tient néanmoins à rappeler d'ores et déjà les considérations suivantes (émises dans son avis [A-2022-025-BRUPARTNERS](#) du 21 avril 2022) :

Concernant la thématique « mobilité »

Brupartners insiste « *pour que les questions de mobilité soient prises en compte avec tout le sérieux requis et que soient sûres, sur le plan juridique, comme demandé par le Conseil d'État, les solutions apportées aux incidences en termes de mobilité* ».

Brupartners estime « *indispensable que l'offre de transports en commun soit renforcée eu égard aux problèmes de mobilité déjà connus en Région de Bruxelles-Capitale et le flux de circulation supplémentaire (en particulier automobile) que va engendrer la réalisation du programme de la ZIR n°15 sur et autour du site du Heysel* ».

Brupartners constate « que [...] la création d'un important centre commercial, impliquera systématiquement une augmentation significative du trafic routier sur les voiries du quartier, ce qui impactera d'autant le cadre de vie des habitants. Outre l'impact sur le cadre de vie des habitants, [...] les effets sur la mobilité entrent en contradiction avec d'autres objectifs de la Région, notamment ceux inscrits dans le plan « Good move » ou ceux déterminés en matière d'émissions de polluants dans le plan air-climat-énergie ».

Concernant la thématique commerciale

Brupartners demande « de veiller à ce que les projets de grande envergure restent compatibles avec la volonté « d'accentuer le maillage de la ville de proximité et plus particulièrement avec les commerces de proximité. Sans quoi, il craint que différents objectifs régionaux s'opposent. À cet égard, il rappelle la nécessité d'avoir au niveau régional, une vision clairement définie de la politique commerciale. Singulièrement, il estime primordial d'établir une vision et des objectifs clairs et répondant aux besoins en matière de commerce de proximité. En effet, il considère que les pôles de proximité sont des noyaux forts qui ont, outre une vocation économique, également un rôle social (socialisation, emploi local...), un impact sur la mobilité (en réduisant les distances à parcourir) ou sur le sentiment d'insécurité (en le diminuant grâce à la « présence ») ».

Brupartners insiste pour « que le développement d'une nouvelle offre commerciale n'entre pas en concurrence avec l'offre existante. Il estime en effet que l'offre commerciale actuelle doit constituer le point de départ du schéma de développement commercial qui, s'il avance d'autres options, doit aussi accompagner et soutenir le commerce existant dans son évolution. Par ailleurs, il invite à prendre la croissance de l'e-commerce en considération lors des évaluations des besoins en m² de surface commerciale ».

Brupartners insiste pour « que le schéma de développement commercial de la Région soit élaboré en concertation avec les interlocuteurs sociaux et les secteurs. Ceci afin de, notamment, s'assurer de la qualité des emplois à créer dans ce cadre, mais aussi de la quantité et de la création nette d'emplois ».

Concernant les fonctions « bureaux » et « logement »

Brupartners constate que « la « ZIR n°15 » ne prévoit aucun seuil pour l'affectation de superficie de plancher aux fonctions « bureaux » et « logements » [...].

Brupartners exprime « son interrogation à cet égard [et] estime que [...] la définition d'un seuil maximal pour la fonction « bureau » et un seuil minimal pour la fonction « logement » semble nécessaire, soit au niveau du PRAS, soit au niveau du PPAS ».

Concernant le développement d'équipements à rayonnement international

Brupartners insiste pour que « les investissements réalisés en vue de développer l'offre en équipements à rayonnement international puissent également avoir des retombées positives pour le développement endogène de la Région en termes socio-économiques : emplois locaux, infrastructures accessibles pour la population bruxelloise... ».

Brupartners estime que « l'intégration de la dimension de « développement durable » dans les projets évoqués dans cette partie permettrait d'accentuer leur rayonnement international ».

Brupartners souligne « le défi particulier que peut représenter la combinaison de la fonction « logement » avec les autres fonctions événementielles ».

1.3 Adéquation avec les besoins des citoyens bruxellois

Eu égard aux évolutions de ces dernières années suite aux crises traversées, **Brupartners** suggère de réévaluer les besoins en termes d'infrastructures afin de s'assurer de la conception d'un programme qui soit d'une part, en adéquation avec les besoins de la population bruxelloise (aspirant à des équipements publics, des espaces verts, des logements abordables et un cadre de vie de qualité) et qui permette d'autre part, un positionnement international et une mise en valeur de l'image de Bruxelles (également bénéfique à la population et aux commerçants).

A ce titre, **Brupartners** rappelle que les dispositions du PRDD doivent servir de guide pour l'aménagement du territoire en général et donc pour l'aménagement du plateau du Heysel en particulier : *«Le Gouvernement entend préserver et renforcer le cadre de vie de la Région (au travers d'une ambition en matière d'espaces publics accueillants, des maillages verts / des cours d'eau / de biodiversité...) et mobiliser le territoire dans les thématiques clé que sont la lutte contre la pollution (sonore, de l'air...), contre les risques (inondations), contre les atteintes à l'environnement (déchets, gaspillage énergétique, destruction du patrimoine...). Dans le PRDD sont également définis les principes de vie locale (autour des Noyaux d'Identité Locale), d'équilibre des quartiers ou d'équipements. L'axe 2 fait aussi une large place aux ambitions régionales en matière d'agriculture urbaine, d'économie circulaire ou encore de sécurité »*².

2. Considérations particulières

2.1 Logements à finalité sociale

Brupartners souligne l'importance de la fonction « logement » en Région de Bruxelles-Capitale notamment eu égard au nombre important de personnes inscrites sur les listes d'attentes afin d'obtenir un logement social et au manque de logements abordables (ayant comme conséquence une fuite des ménages disposant de revenus moyens).

Brupartners demande de consacrer une proportion suffisante est clairement définie de logements à finalité sociale dans le cadre de ce projet du développement du plateau du Heysel. À cet égard, il rappelle que l'objectif gouvernemental consiste à *disposer de 15% de logements à finalité sociale sur l'ensemble du territoire régional répartis de manière équilibrée par commune et par quartier*³.

2.2 Congés scolaires

Si **Brupartners** prend acte que la période de vacances à prendre en considération pour les enquêtes publiques a été arrêtée par la Région de Bruxelles-Capitale aux dates suivantes : du 10 juillet au 27 août 2023 et qu'à cet égard, cette enquête publique (organisée du 5 juin au 3 août 2023) est en règle du point de vue administratif.

Brupartners estime que l'objectif de la garantie de publicité de l'enquête publique suppose que plus de la moitié de l'enquête se déroule en dehors des périodes officielles de vacances scolaires. En outre, étant donné la spécificité de la Région de Bruxelles-Capitale (coexistence de nombreux établissements scolaires des Communautés française et flamande), il considère qu'il serait opportun de prendre en

² [Plan Régional de Développement Durable \(PRDD 2018\) | perspective.brussels.](#)

³ Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, législature 2019-2024, p. 13.

considération les périodes de congés arrêtées tant par la Communauté française que par la Communauté flamande. Il estime que cette prise en compte serait d'autant plus opportune dans le cadre d'enquêtes publiques relatives aux projets ayant des impacts interrégionaux tels que celui relatif au développement du plateau du Heysel.

*
* *