

École syndicale de Bruxelles
Fiche d'actualité – 2012/1

Projet de Plan Régional d'Affectation du Sol «démographique» (PRAS)

Le 20 janvier 2011, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un arrêté ouvrant la procédure de modification partielle du PRAS (Plan Régional d'Affectation des Sols), sans attendre l'adoption du Plan Régional de Développement Durable.

Cet arrêté se limite à annoncer les modifications envisagées, qui seront apportées après consultation par un arrêté ultérieur.

Alors que cette modification du PRAS était impossible par le passé, la Réforme du CoBAT (Code Bruxellois d'Aménagement du Territoire), entrée en vigueur en janvier 2011, permet dorénavant de modifier le PRAS alors même que le PRD (Plan Régional de Développement) ne le prévoit pas. Cette simplification administrative permet un gain de temps global évalué à deux ans (temps minimum nécessaire à l'adoption d'un PRD).

1. Les règles d'urbanisme (rappel)

L'urbanisme a pour objectif stratégique de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie en ville, par un arbitrage des projets qui tient compte de tous les aspects et toutes les fonctions de la ville :

« 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 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 et par une amélioration de la performance énergétique des bâtiments. » (Article 2 du CoBAT)

Les règles urbanistiques et d'aménagement du territoire bruxellois trouvent leur source dans différentes réglementations hiérarchisées par ordre décroissant d'importance :

1. le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) et ses arrêtés d'exécution, qui constituent la base juridique de l'urbanisme en Région bruxelloise. Le CoBAT régit les grands mécanismes de l'aménagement du territoire bruxellois qui sont :
 - les outils de planification du territoire ;
 - les règlements et permis d'urbanisme (régionaux et communaux) ;
 - les permis et certificats d'urbanisme et de lotir ;
 - la protection du patrimoine immobilier ;
 - les sites d'activités inexploités, etc.
2. le Plan Régional de Développement (PRD) qui fixe de manière indicative les grandes priorités du projet de ville à long terme (10 et 20 ans) ;
3. le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) qui constitue le plan de référence pour l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale et qui détermine de manière contraignante l'affectation générale des différentes zones de la Région (où l'on peut construire du logement, des bureaux, des entreprises artisanales, industrielles, etc.)
4. les Plans Particuliers d'Affectation du Sol (PPAS) qui déterminent de manière précise les « utilisations » possibles du sol par plus petites parties du territoire.

2. Les motifs invoqués pour modifier le PRAS en urgence

Cette ouverture et simplification du PRAS est motivée par les nécessités de deux projets gouvernementaux :

1. la mise en œuvre du Plan de Développement International (PDI) ;
2. l'élaboration d'un PRAS démographique, pour répondre à la croissance accélérée de la population bruxelloise.

Le développement international de Bruxelles

L'accord de gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prévoit de modifier partiellement le PRAS pour pouvoir traiter prioritairement les grands équipements nécessaires au développement international de Bruxelles.

En effet, l'affectation prévue au PRAS actuel pour deux des dix zones stratégiques ne permet pas le développement préconisé dans le PDI. Ces zones sont Delta et Heyzel.

La zone Delta est actuellement affectée en zone de chemin de fer et en zone d'industries urbaines. Or, la Communauté Européenne envisage d'y développer un nouveau pôle administratif, que le PRAS actuel rend impossible. Notons, que le Gouvernement régional a également marqué son accord pour l'implantation sur ce même site d'un nouveau centre hospitalier (Chirec).

Concernant le plateau du Heyzel, l'ouverture du PRAS vise également à permettre la création de grands équipements pour assurer le rayonnement international de Bruxelles à l'étranger, tel que préconisé par le PDI :

- un centre de congrès de plus de 3500 places ;
- une salle de spectacles de 15 000 places ;
- et un centre commercial...

Le secteur du tourisme d'affaires est selon le gouvernement prioritaire pour Bruxelles à cause de la création d'emploi qu'il pourrait générer ainsi que des nombreuses retombées indirectes, dans le tourisme notamment.

Le PRAS « démographie »

La deuxième raison majeure de cette ouverture de PRAS est de pouvoir répondre au défi qui se présente aux Bruxellois dans les années à venir et qui concerne l'essor démographique.

D'après les prévisions du Bureau du Plan, la croissance démographique exigera des pouvoirs publics et privés la création de 6000 logements par an d'ici 2020 alors que la capacité actuelle est d'en moyenne 3000 logements neufs et 1000 nouveaux logements dans des bâtiments déjà existants.

Compte tenu l'écart entre les projections de constructions futures et les réalisations actuelles, plusieurs pistes de production sont envisagées.

La première piste étudiée consiste en la reconversion de bureaux en logements : 74 immeubles identifiés permettant la reconversion de bureaux en 1450 logements ainsi que 200 000 m² de surface pour des équipements collectifs. Des incitants relatifs à la reconversion des bureaux sont pour le moment à l'examen.

La seconde piste de réflexion de la Région est la densification de l'espace. Avec 65 habitants à l'hectare, la Région est peu dense par rapport aux autres villes européennes qui comptent une densité minimale de 100 habitants à l'hectare. Selon le Ministre-Président, il faudra « réfléchir à augmenter la densité urbaine près des axes de transports publics, renforcer la localisation des bureaux près des gares et des nœuds intermodaux, prévoir des zones de logements denses à portée des fortes concentrations d'emplois. »

Une étude spécifique a été lancée dans le cadre de l'élaboration du PRDD, afin d'évaluer l'opportunité de construire des immeubles plus élevés.

Le troisième piste touche au changement des règles d'aménagement du territoire, c'est-à-dire autoriser la construction de logements là où c'est, à ce jour, interdit, via la modification du PRAS.

En modifiant le PRAS (Plan Régional d'Affectation du Sol), le Ministre-Président souhaite anticiper au mieux la forte croissance de la population bruxelloise et les besoins urgents d'infrastructures scolaires. La Région ne pourrait attendre l'adoption du PRDD pour deux raisons :

1. Les besoins de logements sont énormes : d'ici à 2020, la région comptera 160 000 nouveaux habitants, nécessitant :
 - la construction de 60 à 70 000 nouveaux logements,
 - et la création de 9000 places en crèches, de 9500 places en école maternelle, et plus de 20 000 places en école primaire.
2. Les délais sont trop serrés. La modification du PRAS se fait par étape avec tout d'abord l'élaboration d'un projet PRAS, suivi d'un rapport d'incidences environnementales, et enfin de le soumettre à l'enquête publique et de l'adopter. Toute cette procédure prend environ 15 mois. Si le gouvernement devait attendre l'adoption du PRDD, la réponse gouvernementale au défi démographique risque d'arriver trop tard. Par contre, la modification du PRAS permettra de gagner deux ans dans la procédure pour répondre aux besoins futurs de la population.

3. Les principales modifications du PRAS démographique

Concrètement, il s'agira d'examiner le statut et les règles applicables à chaque zone pour les adapter aux défis de l'essor démographique. Certains exemples sont donnés :

- Le PRAS définit plusieurs zones d'intérêt régional (ZIR) : deux d'entre elles (la zir 6b Tour et Taxis et la zir 7 Van Volxem) ne permettent pas l'implantation de logements. Ces zones sont potentiellement bien localisées pour permettre la fonction de logement. Elles doivent donc être réexaminées.
- Les zones d'industrie urbaine ne permettent actuellement pas d'y implanter du logement. Or, selon le Gouvernement régional, deux types de terrain (les terrains entourés ou proches des zones résidentielles et les terrains périphériques ou à caractères purement industriels) situés en zones d'industrie urbaine pourraient accueillir du logement en distinguant les industries lourdes incompatibles avec le logement et les industries « plus légères et compatibles » avec la fonction d'habitat. Le PRAS démographique permettrait de développer cette option politique.
- Les zones d'activités portuaires et logistiques suivent le même raisonnement que les zones d'industrie urbaine.

- Les zones administratives permettent la création de logements mais ceux-ci, en raison de leur faible rentabilité par rapport aux bureaux, n'incitent pas ou peu les promoteurs. Ces zones doivent avoir un statut modifié pour répondre également au défi démographique, surtout qu'un des objectifs est de rapprocher les lieux d'habitation avec ceux de concentrations d'emplois.
- Les zones d'équipement d'intérêt collectif ou de services publics permettent l'implantation de logements à condition de réaliser les mesures particulières de publicité. Cette disposition a freiné la réalisation des équipements surtout scolaires. Pour répondre à cette carence, un seuil minimal d'équipements scolaires dans ces zones sera mis en place, voir la mise en place d'un nouveau critère de distinction dans les types de logement sera examiné.
- Une prescription générale du PRAS qui permet l'implantation d'équipements collectifs à la condition d'être compatible avec la destination principale de la zone sera modifiée pour répondre au manque d'établissements scolaires.
- Une réflexion générale doit s'imposer. Tout nouveau grand projet doit obligatoirement s'accompagner d'une mixité de fonctions.

4. Critique syndicale

Cette décision du Gouvernement soulève trois objections syndicales :

1. En « sautant » l'étape du PRDD, la procédure normale de concertation est bouleversée et des décisions irréversibles risquent être prises en terme d'affectation du sol, en contradiction possible avec le futur « projet de ville » (PRDD) en cours de discussion. À moins que le Gouvernement s'assure que le futur PRDD soit conforme au PRAS. Les concertations que le Gouvernement vient de lancer concernant l'élaboration du PRDD et les engagements qu'il a pris dans le cadre du PCUD concernant les contributions des interlocuteurs sociaux bruxellois risquent de s'avérer fort inutiles. Les principaux arbitrages seront déjà opérés par le Gouvernement dans le cadre du PRAS concernant les utilisations possibles de l'une des principales richesses des Bruxellois, qui se fait d'ailleurs assez rare, à savoir les réserves foncières du territoire.
2. L'objectif poursuivi consiste à construire des logements neufs sur des terrains libres, alors qu'il serait plus opportun de remettre à niveau et de valoriser les logements existants.
3. Le logement risque de continuer de grappiller de plus belle des millions de mètres carrés d'espace industriel. Philippe ANTOINE de la SDRB tire la sonnette d'alarme¹ :
 - de 1979 à 2001, 1,3 million de M² de terrain industriel avaient déjà disparu au profit d'autres affectations ;
 - en moyenne 8500 M² d'ateliers industriels continuerait de disparaître aujourd'hui chaque mois (à l'analyse des permis d'urbanisme des 20 derniers mois) ;
 - pour l'avenir, plus d'un million de M² sont compromis à Delta, au pont Van Praet, dans la zone du canal, etc ;
 - et en attendant, la SDRB ne sait pas répondre aux demandes d'implantation à Bruxelles de nouvelles entreprises (75 demandes sur 210 n'ont pas pu être satisfaites en 2010).

Cette fiche d'actualité est destinée aux militants en formation à l'École syndicale de Bruxelles, afin de les aider à mieux comprendre certaines questions d'actualité et leurs enjeux syndicaux. L'École syndicale de Bruxelles est une initiative de la Centrale culturelle bruxelloise (asbl) et de la FGTB de Bruxelles, avec l'appui du Centre d'Éducation populaire André Genot (CEPAG asbl) et du Service d'Éducation permanente du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles.



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

¹ « A Bruxelles, le 'tout au logement' n'est pas la solution », Trends, 2 mai 2011.