



AVIS ÉMIS PAR
LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
AU COURS DE SA SÉANCE DU 7 NOVEMBRE 2005

concernant

**l'avant-projet de Règlement Régional d'Urbanisme,
Titres I à VIII**

AVANT-PROJET DE REGLEMENT REGIONAL D'URBANISME, TITRES I A VIII

**Avis du Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale.
7 novembre 2005**

Saisine

Le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a été saisi d'une demande d'avis portant sur l'avant-projet de Règlement Régional d'Urbanisme, titres I à VIII, conformément à l'article 89 du Code bruxellois d'aménagement du territoire (CoBAT) stipulant que les instances consultatives disposent d'un délai de trente jours à l'expiration du délai d'enquête (le 7 octobre 2005), pour rendre leur avis.

Lors de sa séance plénière du 7 novembre 2005, le Conseil a remis le présent avis.

Avis

1. Considérations générales

Le Règlement Régional d'Urbanisme est un règlement qui contient les normes urbanistiques en vigueur sur le territoire des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Il définit, notamment, les règles applicables aux caractéristiques des constructions et de leurs abords, aux normes d'habitabilité des logements, à la gestion des chantiers, à l'accessibilité des bâtiments par les personnes à mobilité réduite, à leur isolation thermique, et à la voirie.

Le Conseil estime que le projet de Règlement Régional d'Urbanisme doit être élaboré en conformité avec la déclaration de politique générale du gouvernement bruxellois et avec les principes généraux du Contrat pour l'Economie et l'Emploi.

Le Conseil constate que le projet de Règlement Régional d'Urbanisme apporte une série de mise en conformité avec d'autres normes (CoBAT) et d'amélioration de forme. Le Conseil n'a pas de remarque générale à formuler sur ces modifications.

Le projet de Règlement Régional d'Urbanisme comporte également des modifications d'une certaine importance dans les titres I à VII. Le Conseil regrette que le Gouvernement ait apporté des modifications dans les titres I à VII sans avoir préalablement consulté les partenaires sociaux. Il s'agit-là d'une méthode peu encline à instaurer un dialogue serein avec les partenaires sociaux.

Le Conseil constate également qu'un titre VIII relatif aux normes de stationnement en dehors de la voie publique a été ajouté dans le Règlement Régional d'Urbanisme pour répondre au risque d'annulation que la circulaire n° 18 encourrait. L'UEB et la Chambre des classes moyenne demandent toutefois que ce titre VIII soit retiré du Règlement Régional d'Urbanisme et que son contenu fasse l'objet d'un simple arrêté du gouvernement. En effet, d'une part, le Règlement Régional d'Urbanisme exige une procédure de modification plus lourde qu'un simple arrêté de gouvernement, ce qui freinera ses possibilités d'adaptation à une situation

évolutive, et, d'autre part, les matières prévues dans ce titre VIII relèvent d'une politique de mobilité et non d'une politique d'urbanisme.

Par ailleurs, l'UEB et la Chambre des classes moyennes s'interrogent sur la compatibilité de plusieurs propositions de modification contenues dans le projet de Règlement Régional d'Urbanisme avec les initiatives de redynamisation de l'ensemble des secteurs économiques et porteur d'emploi qui ont lieu dans le cadre du Contrat pour l'Economie et l'Emploi. En effet, une série de modifications du Règlement Régional d'Urbanisme sont contraires à l'esprit du Contrat pour l'Economie et l'Emploi en occasionnant une charge ou des contraintes supplémentaires sur les acteurs économiques et en donnant une image peu attractive de la Région pour les investisseurs.

Enfin, l'UEB et la Chambre des classes moyennes soulignent que le degré de précision du projet de Règlement Régional d'Urbanisme sera inévitablement source de difficultés d'application, compte tenu de la typologie diversifiée du bâti bruxellois. Il est susceptible de constituer une nouvelle source de complexité, voire d'insécurité juridique, particulièrement lorsqu'il s'agira de la mise en œuvre d'opérations de rénovation ou de réhabilitation d'immeubles anciens. A ce titre, l'UEB et la Chambre des classes moyennes insistent sur l'objectif général de simplification des normes et des procédures sur lesquels partenaires sociaux et Gouvernement se sont accordés dans le cadre du Contrat pour l'Economie et l'Emploi. Cet engagement doit impliquer la recherche permanente d'un objectif de clarté et de sécurité juridique à l'occasion de toute initiative légale ou réglementaire, compte tenu notamment de la complexité de l'environnement normatif existant.

2. Remarques particulières

Titre I. Caractéristiques des constructions et de leurs abords

Le Conseil conçoit l'opportunité d'une politique de promotion d'occupation réelle des étages supérieurs des rez-de-chaussée commerciaux.

Cependant, la Chambre des classes moyennes rejointes par l'UEB estiment que l'aménagement des rez-de-chaussée commerciaux afin de favoriser l'occupation des étages, notamment par l'imposition d'un accès distinct (art. 9) porte atteinte aux droits acquis du commerçant domicilié dans son commerce. En effet, le projet de modification du Règlement Régional d'Urbanisme prévoit que lorsqu'un accès distinct préexiste, il doit dorénavant être maintenu. De plus, les exceptions à la création d'un accès distinct sont limitées ou supprimées :

- la largeur de la façade maximale permettant une dérogation passe de 6 à 5 mètres ;
- la possibilité d'exception lorsque que l'exploitant établit qu'il occupe les étages pour son logement est supprimée ;
- la possibilité d'exception lorsque la création d'un accès distinct porte préjudice à la conception architecturale du rez-de-chaussée est supprimée.

Lorsque le nouveau Règlement Régional d'Urbanisme entrera en vigueur, seule la procédure générale de dérogation telle que prévue par le CoBAT restera possible. Mais celle-ci étant plus lourde et plus aléatoire, elle risque d'inciter les commerçants à ne pas rénover leur bien, ce qui va à l'encontre du plan stratégique de redéploiement du commerce récemment présenté par le Gouvernement bruxellois.

De plus, la Chambre des classes moyennes et l'UEB estiment que de telles dispositions applicables à tout le territoire régional sont irréalistes, ne tiennent pas compte des situations particulières des immeubles, portent préjudice à l'extension des commerces voire susciteront des fermetures, et vont à l'encontre des prescriptions du PRAS permettant cette même extension. Les classes moyennes et l'UEB souhaitent dès lors en rester au texte actuellement en vigueur.

Enfin, la Chambre des classes moyennes et l'UEB déplorent la non concertation du secteur sur cette proposition de modification du Règlement Régional d'Urbanisme, alors que le Gouvernement a, par ailleurs, lancé les ateliers du commerce qui ont produit le manifeste du commerce.

Titre II. Normes d'habitabilité des logements

A l'article 1^{er}, §§2 et 3, les notions de « *minime importance* » des travaux et de « *modification majeure* » devraient être définies afin d'éviter toute insécurité juridique. Il y a peut-être lieu de citer quelques exemples non exhaustifs à titre d'illustration.

L'article 9 ne prend pas en considération la situation des maisons comportant trois pièces en enfilade et dont la pièce du milieu ne bénéficie d'aucun éclairage naturel. Il serait judicieux que le Règlement Régional d'Urbanisme apporte une précision à ce sujet.

Titre III. Chantiers

Le Conseil constate que le Règlement Régional d'Urbanisme s'attache à prendre des dispositions qui permettent la bonne fin des chantiers tout en prenant en compte la protection des riverains contre les nuisances.

L'UEB et la Chambre des classes moyennes, qui ont appris l'arrivée prochaine d'une nouvelle ordonnance et d'un nouvel arrêté en matière de gestion des chantiers en matière environnementale et de coordination des travaux, s'interrogent d'une manière générale sur la pertinence de ce titre III relatif à la gestion des chantiers de construction.

L'UEB et la Chambre des classes moyennes formulent des réserves quant aux modifications effectuées au titre III, notamment certaines nouvelles limitations d'horaire et de nouvelles impositions d'accès aux propriétés riveraines qui doivent davantage être concertées avec les entreprises.

Les modifications ont été proposées sans évaluation préalable ni concertation avec le secteur de la construction. Or, le secteur s'est toujours montré particulièrement coopérant, voire proactif, dans le domaine de la meilleure gestion des chantiers de construction. Il a notamment été à l'initiative de la « charte chantiers propres » et de la « charte archéologique. » Il a également été à l'origine de la création de la classe 3 du permis d'environnement. L'UEB et la Chambre des classes moyennes regrettent ce manque de concertation, qui est une méthode contraire à l'esprit qui a conduit à l'adoption du premier Règlement Régional d'Urbanisme.

L'UEB et la Chambre des classes moyennes demandent que chaque disposition de ces nouveaux textes fasse l'objet d'une concertation préalable, sous peine de trop complexifier la tâche des gestionnaires, voire d'être inapplicable sur le terrain. Etant donné l'annonce de nouveaux textes législatifs et réglementaires, il est difficile d'apprécier la pertinence des modifications proposées par le projet.

De plus, ce manque de concertation préalable et le peu de délai laissé par l'enquête publique n'ont pas permis au secteur de la construction de confronter à la pratique les propositions de modification du Règlement Régional d'Urbanisme.

De ce fait, l'UEB et la Chambre des classes moyennes se limitent à citer à titre d'exemple, deux nouvelles dispositions problématiques :

- l'article 3.4° constitue une modification importante. Il faut prévoir une possibilité de dérogation, même temporaire, en cas d'impossibilité technique ou matérielle, ou en cas d'accord avec le propriétaire des bâtiments ou ouvrages concernés ;
- dans l'article 4, l'UEB et la Chambre des classes moyennes demandent d'enlever les termes « *lorsque des outils ou techniques bruyantes sont utilisées* ». Il faut en rester au principe de la liste limitative tel que prôné dans le texte original. Le concept « *outils et techniques bruyantes* » est en effet beaucoup trop vague et implique une interprétation subjective, qui ne trouve pas sa place dans un texte réglementaire.

Le Conseil prend acte des considérations qui précèdent.

Les organisations syndicales pensent, par ailleurs, que tous les règlements n'ont de valeur que lorsqu'ils sont respectés, ce qui implique un contrôle accru des chantiers.

Titre IV. Accessibilité des bâtiments par les personnes à mobilité réduite.

Le Conseil reconnaît l'opportunité des dispositions relatives à la mobilité et demande qu'elles soient approfondies avec le secteur de la construction, compte tenu de l'état des réflexions émises par les organisations représentatives des personnes à mobilité réduite.

Titre V. Isolation thermique des bâtiments.

Etant donné l'élaboration en cours d'une ordonnance relative à la performance énergétique des bâtiments, qui recouvrira les matières relatives à l'isolation, le Conseil s'abstient d'émettre des remarques sur ce titre V.

Titre VI. Publicités et enseignes.

Le Conseil estime que les publicités et enseignes contribuent à l'animation de la ville dans la mesure où elles en respectent la qualité paysagère.

Le Conseil constate l'abondance et la complexité des articles réglementaires en la matière, ce qui fait craindre les risques de mauvaise application de ces règles. Il estime également que plusieurs termes utilisés méritent une définition plus précise : la qualité esthétique des

matériaux, la « clôture des chantiers » visée à l'article 13 et le « vinyle publicitaire » visé à l'article 15.

Par ailleurs, l'UEB constate que plusieurs dispositions du projet introduisent de nouvelles restrictions à l'affichage publicitaire, qui apparaissent comme inopportunes au plan économique et inutiles au plan urbanistique. Il en est ainsi de l'article 4 du projet qui interdit la publicité sur les ouvrages d'art et les immeubles inoccupés ou inexploités, et de l'article 12 qui ne contient plus de dispositions permettant que la totalité du pignon d'un immeuble soit recouverte d'une publicité durable à caractère décoratif. De plus, l'article 41, prévoyant que les enseignes événementielles « *ne peuvent masquer tout ou partie de baie* » ou être apposées sur « *tout ou partie de baie* », entrave largement la possibilité de placer ce type d'enseigne.

Titre VIII. Les normes de stationnement en dehors de la voie publique.

Sous réserve des remarques qui ont été formulées dans les considérations générales par l'UEB et la chambre des classes moyennes, le Conseil émet les remarques suivantes.

Ce titre prescrit des « *normes de stationnement en dehors de la voie publique* ». Il porte sur le même objet que la Circulaire n° 18 du 12 décembre 2002 relative à la limitation des emplacements de parage, qu'il adapte et transpose en termes réglementaires.

L'objectif de la circulaire et du nouveau titre VIII est de répondre à la problématique de la congestion urbaine par la réduction, dans les immeubles à vocation économique, du nombre d'emplacements de parages, ces derniers étant considérés comme des générateurs de trafic automobile.

Les organisations syndicales constatent qu'à part quelques simplifications, le gouvernement a intégré le contenu de la circulaire n° 18 pour lui donner une assise réglementaire. Lors de sa consultation sur le projet de circulaire n° 18 en 2002, le Conseil avait remis un avis partagé. La CSC, la FGTB et la CGSLB se réfèrent à la position des organisations syndicales mentionnée dans cet avis de 2002. En effet, les organisations syndicales estiment que la congestion automobile de la ville s'aggrave et occasionne un coût économique et environnemental de plus en plus important.

Par contre, l'UEB et la Chambre des classes moyennes souhaitent émettre un certain nombre de remarques développées ci-après.

Le projet de Règlement Régional d'Urbanisme traite différemment les divers secteurs de l'activité économique. Il propose d'une part, une approche basée sur un nombre maximum d'emplacements de parking pour les bureaux, les activités de haute technologie et de production de biens immatériels et d'autre part, une approche basée sur un nombre d'emplacements autorisés négocié sur base des besoins exprimés pour les entreprises de l'industrie, de l'artisanat, de la logistique, de l'entreposage, de la production de services matériels et du commerce de gros.

Pour l'UEB et la Chambre des classes moyennes, cette distinction ne se justifie pas et il convient de traiter les demandes d'emplacements de stationnement uniquement sur base des besoins des entreprises. En effet, la Région de Bruxelles-Capitale a besoin d'investissements et de création de nouvelles entreprises susceptibles de créer des emplois nouveaux. Dans ce

contexte, présenter, dans un texte urbanistique réglementaire, des dispositions comportant des maxima quant au nombre d'emplacements de parkings sans la prise en compte des besoins de l'entreprise et en particulier du profil de mobilité du personnel et de la clientèle, est de nature à effaroucher et faire fuir l'investisseur. De plus, la Région de Bruxelles-Capitale œuvre par ailleurs dans un contexte de compétition interrégionale. Imposer des niveaux de maxima plus drastiques que ceux prévalant dans les villes belges et européennes concurrentes dotées par ailleurs, dans certains cas, de transports publics plus performants, constitue une erreur. Enfin, dans le cas particulier du Pentagone, la politique actuelle de stationnement et les projets de réaménagement des boulevards centraux (Nord - Midi) vont donner lieu à une réduction importante du nombre des emplacements de stationnement en surface. Réduire concomitamment les emplacements de stationnement couverts dans les immeubles de bureaux et assimilés reviendra à saturer les parkings publics existants, à diminuer la disponibilité du stationnement rotatif commercial en surface et à asphyxier inexorablement l'activité économique au cœur de la Région. Pour ces raisons, la Chambre des classes moyennes et l'UEB proposent de remplacer les articles 10 et 11 par le même texte qu'à l'article 15.

1. Les bureaux (chapitre IV du titre VIII)

1.1. Observation générale de l'UEB et de la Chambre des classes moyennes sur l'opportunité d'une réglementation

L'imposition d'une limitation du nombre d'emplacements de parcages dans les immeubles de bureaux en fonction de critères liés à la performance locale des transports en commun peut se concevoir d'un point de vue politique. Elle présente cependant l'inconvénient d'affecter la structure d'un immeuble, par nature définitive ou difficilement modifiable, sur base de facteurs par essence contingents et variables, que sont la performance et les horaires des transports en commun, mais aussi leurs réseaux, périodiquement ajustés en fonction de critères « commerciaux » qui ne sont pas nécessairement liés aux besoins des entreprises concernées.

De plus, ces normes de limitation sont définies sur base de critères linéaires et étrangers à l'entreprise, à la spécificité de ses activités, de son personnel ou de ses clients et fournisseurs. Le profil de mobilité d'un grand immeuble administratif n'est pas le même que celui d'un immeuble abritant des équipes de techniciens ou de cadres itinérants, ou de visiteurs internationaux.

L'application du titre VIII aux nouveaux immeubles risque dès lors, dans de nombreux cas et pour les normes les plus restrictives (1 empl./200 M² ou /120 M²) de provoquer un sous-équipement structurel du parc immobilier bruxellois, et d'affecter la polyvalence de ces immeubles, dont l'affectation précise, et donc le profil de mobilité, ne sont pas nécessairement connus avec précision au moment de leur mise sur le marché.

Le constructeur d'immeubles de bureaux doit pouvoir apprécier la mesure des équipements de parcage nécessaires et de l'effort financier qui en résulte. L'attractivité de l'immeuble et la performance de l'investissement en dépendent.

L'instrument du « plan de déplacement » constitue par ailleurs, davantage que les normes de construction, un outil de gestion de la mobilité plus adapté et rationnel, dans la mesure où sa conception repose sur une recherche d'adéquation entre les besoins de l'entreprise, les contraintes du contexte local de mobilité et les modalités de l'offre de transports en commun.

Cette dernière ne peut en effet constituer le seul facteur déterminant de l'organisation de l'accessibilité des entreprises.

1.2. Le Conseil émet les observations particulières suivantes sur les modalités du chapitre IV du titre VIII

1.2.1. Assimilation aux immeubles de bureaux, de surfaces affectées aux activités de hautes technologies et de production de biens immatériels

Cette assimilation semble se fonder essentiellement sur les similitudes extérieures des bâtiments, plutôt que de prendre en compte la spécificité des activités qui y sont exercées, et qui ne sont pas tellement éloignées des activités de production (flux de matériel et de marchandises, mobilité des cadres scientifiques et commerciaux, flux de clientèle).

L'application de normes linéaires et restrictives à ces immeubles est particulièrement contestable.

Il en est de même de l'absence de prise en compte pour ces activités, des véhicules fonctionnels, de ceux des visiteurs et des clients, alors que ce type de besoins est expressément visé au chapitre des immeubles industriels.

La discrimination qui en résulte pour les activités de hautes technologies et de production immatérielle par rapport au régime plus souple des activités « industrielles » est d'autant moins justifiable que le « Contrat pour l'Economie et l'Emploi » considère ce secteur comme un levier de développement économique de la Région, et lui réserve à ce titre un caractère prioritaire.

L'UEB et la Chambre des classes moyennes comprendraient d'autant moins le maintien de ce régime restrictif que « les difficultés de parcage » sont systématiquement invoquées par les entreprises qui prennent, souvent « à contrecœur », la décision de localiser leurs investissements d'expansion en dehors de la Région.

Le Conseil estime qu'il convient de traiter les secteurs de haute technologie et de production de biens immatériels sur le même pied que les activités industrielles et les services matériels et de leur appliquer le régime défini dans l'article 15 prenant en compte les besoins réels de l'entreprise, tant au point de vue de la mobilité requise du personnel que de la clientèle. En effet, les activités de haute technologie et de production de biens immatériels sont très liées aux activités industrielles. Le Contrat pour l'Economie et l'Emploi a identifié les secteurs de haute technologie comme stratégiques et prône la création et le développement de produits et services à haute valeur ajoutée. Imposer un régime plus restrictif en matière de parkings pour ces secteurs est donc incohérent.

1.2.2. Critères de performance des transports en commun (Chapitre IV, article 10)

L'évaluation de la performance des transports en commun et, d'une façon plus générale, de l'accessibilité par les transports en communs des zones du territoire régional doit se faire sur base de critères simples et lisibles prenant en compte la mobilité tout au cours de la journée.

2. Les activités industrielles, artisanales, logistiques, d'entreposage ou de production de services matériels et les commerces de gros

L'UEB et la Chambre des classes moyennes estiment que le nombre d'emplacements autorisés pour ce type d'activités sera déterminé par l'autorité, sur base d'une proposition motivée du demandeur.

Ce régime, plus souple que celui des immeubles de bureaux, présente l'avantage de permettre la prise en compte des besoins spécifiques de l'entreprise concernée. Il ne sera cependant moins restrictif que dans la mesure où l'autorité investie du pouvoir de décision fera une appréciation adéquate des besoins de l'entreprise. Et elle dispose pour prendre sa décision, d'un pouvoir discrétionnaire. L'article 15 semble en effet inverser l'obligation de motivation en la faisant reposer sur le demandeur de permis, alors qu'il devrait imposer à l'autorité délivrante, un devoir de « motivation circonstanciée ».

Plus généralement, l'UEB et la Chambre des classes moyennes considèrent que pour les immeubles industriels comme pour les immeubles de bureaux, il est souvent mal aisé de prévoir précisément, dès la construction de l'immeuble, les futures affectations de celui-ci et dès lors, ses besoins en parkings. L'intitulé même du chapitre V illustre particulièrement la grande variété d'activité que ce type d'immeubles peut abriter.

En cette matière encore, la discussion avec l'autorité d'un plan de déplacement, n'affectant pas structurellement l'immeuble, apparaît comme solution plus réaliste et économiquement plus acceptable. D'autant que dans son appréciation du bon aménagement des lieux, l'autorité dispose du pouvoir d'assortir les permis de conditions, ce qui réduit en conséquence l'utilité d'un texte réglementaire.

3. Droits acquis et rénovation des immeubles existants.

Le libellé des articles 9 et 14 doit être réécrit afin d'une part, de préserver les droits acquis au niveau des bâtiments existants et d'autre part, de ne pas freiner les investissements de rénovation de ces derniers. La Chambre des classes moyennes et l'UEB suggèrent que le texte de ces deux articles soit complété par le texte suivant : « *Il ne s'applique pas aux actes et travaux relatifs à une construction existante, même en cas de changement de destination, ni aux travaux de démolition-reconstruction pour cas de force majeure.* »

*

* *