



# AVIS D'INITIATIVE

## Outils stratégiques et réglementaires en urbanisme et en aménagement du territoire : recommandations

	<b>Avis d'initiative</b>
<b>Demande traitée par</b>	Commission Aménagement du territoire - Mobilité
<b>Demande traitée le</b>	19 juin 2019, 2 juillet 2019, 28 août 2019
<b>Avis rendu par l'Assemblée plénière le</b>	19 septembre 2019

## Préambule

Tel que prévu par le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) et vu les enjeux socio-économiques qui sont liés à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, **le Conseil** est amené à se prononcer régulièrement sur une série de plans et de programmes stratégiques et/ou réglementaires, régionaux, zonés ou communaux qui définissent la façon dont le territoire bruxellois se conçoit.

Ces dernières années, **le Conseil** a ainsi rendu un [avis sur la réforme du CoBAT](#) qui constitue la base juridique de l'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale. Ce Code comprend une liste d'outils stratégiques et/ou réglementaires qui visent à encadrer et gérer l'aménagement du territoire en Région de Bruxelles-Capitale.

Parmi les outils stratégiques définis dans le CoBAT, **le Conseil** a rendu [un avis sur le plan régional de développement durable \(PRDD\)](#) qui est l'instrument de planification globale du développement régional. Les plans réglementaires tels que [le plan régional d'affectation du sol \(PRAS\)](#) ou les plans particuliers d'affectation du sol (PPAS) sont également passés sous l'œil critique du Conseil.

Plus récemment, **le Conseil** a eu l'occasion de se pencher sur le nouvel instrument créé lors de la réforme du CoBAT, à savoir les plans d'aménagement directeur (PAD)<sup>1</sup> qui visent une partie spécifique du territoire et comprennent un volet réglementaire et stratégique.

Enfin, **le Conseil** a appréhendé l'urbanisme sous ses aspects réglementaires au travers de la récente réforme du [Règlement régional d'urbanisme](#).

Par ailleurs, **le Conseil** a également pu s'exprimer sur [la réforme de la politique de revitalisation urbaine en Région de Bruxelles-Capitale](#) qui a pour objectif de restructurer un périmètre urbain, en tout ou en partie, de manière à développer ou promouvoir ses fonctions urbaines, économiques, sociales et environnementales, ... Cette politique de revitalisation urbaine se décline au travers de trois dispositifs : les Contrats de quartier durable (CQD), les Contrats de rénovation urbaine (CRU) et la Politique de la Ville (PdV).

Outre ses avis rendus spécifiquement sur des aspects liés à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, **le Conseil** s'exprime sur toute une série d'autres plans portant sur les autres compétences de la Région mais qui ne peuvent être dissociés et conçus indépendamment de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Il en va ainsi, par exemple du [plan régional en économie circulaire](#) (PREC), du [plan industriel bruxellois](#), du plan Good Move<sup>2</sup> ...

C'est dans ce cadre que **le Conseil** prend cet avis d'initiative qui vise à faire émerger des recommandations en vue d'assurer une cohérence et une lisibilité des outils stratégiques et réglementaires en urbanisme et en aménagement du territoire entre eux mais également avec les autres plans et programmes régionaux qui construisent la vision globale de la Région de Bruxelles-Capitale dans ses aspects économiques, sociaux, environnementaux, ....

Pour élaborer cet avis, **le Conseil** a rencontré des représentants de différents OIP et Administrations bruxelloises (perspective.brussels, urban.brussels, la SAU).

---

<sup>1</sup> À l'heure actuelle, le Conseil a rendu un avis sur les PAD suivants : [Casernes d'Ixelles](#), [Gare de l'Ouest](#), [Porte de Ninove](#) et [Mediapark](#)

<sup>2</sup> À l'enquête publique entre le 17 juin 2019 et le 17 octobre 2019.

## Avis

Dans cet avis d'initiative, **le Conseil** pointe certains constats qu'il a pu faire au fur et à mesure des années et du retour de l'expertise de terrain des interlocuteurs sociaux pour ensuite dégager et mettre en lumière des pistes de recommandations qui ont pour objectifs d'améliorer la politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de la rendre accessible, cohérente et lisible pour tout un chacun (de l'expert en urbanisme au citoyen lambda).

### 1. Constats et recommandations

#### 1.1 Multiplication des acteurs et des outils au niveau de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

##### CONSTATS :

Il existe en Région de Bruxelles-Capitale un certain nombre d'outils, de plans et d'acteurs à l'échelon régional, communal voire local qui régissent et/ou interviennent sur les questions liées à l'aménagement du territoire et l'urbanisme sur le territoire restreint de la Région de Bruxelles-Capitale. La multiplicité de ces outils, plans (nouveaux plans et modifications successives de plans) et acteurs engendrent un certain flou dans la lisibilité de la planification territoriale bruxelloise, ce qui peut potentiellement créer de l'insécurité juridique et donc un risque potentiel de désinvestissement au sein de la Région, d'autant que les procédures pour obtenir des permis d'urbanisme et/ou d'environnement restent longues.

Sous la législature 2009-2014, une réforme a eu pour effet de sortir certaines directions en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du Service public régional de Bruxelles pour en créer de nouvelles structures par ailleurs.

De plus, **le Conseil** a parfois l'impression d'être confronté à un urbanisme de zonage avec des frontières bien définies comme celles d'un PAD, d'un Contrat de quartier, ...

##### RECOMMANDATIONS :

- **Evaluer la réforme des structures en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme**

Dans son [avis rendu en septembre 2016](#) sur la création de Bruxelles Urbanisme et Patrimoine, **le Conseil** estimait que la priorité du Gouvernement devait être d'améliorer le fonctionnement de certains services du SPRB et non de le faire voler en éclats : la réforme n'a de sens que si elle permet, concrètement, un traitement qualitatif plus rapide des dossiers en lien avec l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le patrimoine.

**Le Conseil** demande donc que cette réforme puisse être évaluée au regard des objectifs généraux qui l'ont guidée, à savoir la cohérence, la rationalisation et la simplification : quid de l'efficacité des processus et des relations entre les différentes entités ? Quid de l'amélioration des délais dans le traitement des permis d'urbanisme ? Quid en termes d'économie de coûts au niveau de la gestion de ces différentes entités ? ...

En fonction des résultats de cette évaluation, les points prioritaires à améliorer doivent être ciblés et des solutions doivent y être apportées.

**Le Conseil** insiste également sur le fait que d'autres acteurs actifs depuis de nombreuses années en Région bruxelloise ont également un rôle important à jouer quand il s'agit de penser l'aménagement du territoire : Citydev, Bruxelles Environnement, hub.brussels, Bruxelles Mobilité, ... Pour **le Conseil**, ignorer ces acteurs régionaux irait à l'encontre de la logique de coopération et de transversalité qui doit permettre à la politique d'aménagement du territoire d'être menée à bien (voir également point 1.2).

- **Faire en sorte que la vision globale et les visions spécifiques s'alimentent mutuellement**

**Le Conseil** estime qu'au niveau de l'aménagement du territoire, il manque une vision globale à long terme de laquelle découle des visions spécifiques.

- **Lisibilité et accessibilité des textes réglementaires et stratégiques**

Vu la multiplicité des textes réglementaires et stratégiques et le nombre de modifications auxquels ces textes sont parfois soumis, **le Conseil** demande qu'une simplification de ces textes – il ne s'agit pas de déréguler – soit prévue via par exemple la réalisation d'une version coordonnée officielle (en FR et NL), un toilettage des dispositions qui ne sont plus d'actualité ou qui n'ont plus de sens, ...

Ceci est un premier pas vers une meilleure lisibilité et accessibilité de textes juridiques. La deuxième étape est développée dans le tiret suivant.

- **Concevoir des outils pratiques et didactiques**

Afin d'améliorer la lisibilité du paysage institutionnel bruxellois en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et pour assurer une meilleure vision de l'ensemble des plans et programmes qui régissent l'aménagement territorial bruxellois, **le Conseil** demande que soit développé un outil web qui permette de voir en un « clic », les plans/programmes/règlementations qui sont applicables sur une telle zone ou sur l'ensemble de la Région et quels sont leurs objectifs, leur utilité, quelle hiérarchie et/ou lien il existe entre ceux-ci, quels sont les acteurs en charge de quoi, ... ?

Cet outil devrait être accessible pour tous notamment sur les sites Internet des communes, des Administrations bruxelloises telles que perspective.brussels, urban.brussels, la SAU, Bruxelles Environnement, ...

Outre, cet outil web, **le Conseil** souligne l'importance que le projet de Catalogue des démarches élaboré par Easybrussels (parallèle à l'ABC des démarches en Région wallonne) et qui vise à initier l'ensemble des citoyens et des entreprises de Bruxelles aux différentes démarches administratives en les mettant à disposition sur un portail unique puisse au plus vite être mis en ligne afin notamment de fournir tous les renseignements nécessaires relatifs à l'aménagement du territoire et l'urbanisme et de les rediriger vers les Administrations compétentes. L'objectif étant de rendre plus lisible et accessible l'aménagement du territoire et l'urbanisme en simplifiant et facilitant les démarches.

Enfin, pour l'aménagement spécifique de certaines zones telles que les zones d'entreprises en milieu urbain, **le Conseil** recommande qu'un guide soit conçu qui élabore des recommandations visant à concilier au mieux les différentes fonctions qui peuvent cohabiter sur ces surfaces.

## 1.2 Aménagement du territoire et urbanisme en lien avec les autres politiques régionales

### CONSTATS :

La façon de concevoir l'aménagement du territoire et de penser l'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale est intimement liée aux autres fonctions qui doivent être assurées par une Région, qui plus est capitale de la Belgique et de l'Europe. En effet, l'aménagement du territoire ne peut se concevoir indépendamment de la prise en compte des aspects liés à l'économie, à l'emploi, à la mobilité, à l'environnement, au logement, ...

### RECOMMANDATIONS :

- **Faire systématiquement le lien entre les plans et programmes régionaux en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme et les autres plans et programmes régionaux (ex : PREC, GOOD MOVE, plan industriel, ...)**

Pour **le Conseil**, il faut définir des objectifs en termes d'aménagement du territoire sur le court et le long terme qui soient lisibles et en cohérence avec les stratégies et les outils opérationnels qui sont développés dans les autres compétences de la Région.

Comme il a déjà pu le demander à plusieurs reprises, **le Conseil** insiste sur l'articulation et la cohérence entre les plans régionaux en aménagement du territoire et urbanisme et les plans régionaux relevant d'autres compétences de la Région : mobilité, économie, environnement, logement, ...

Ainsi pour **le Conseil**, chacun de ces plans régionaux devrait démontrer comment il rencontre les objectifs et la vision déterminés dans le PRDD et comment en termes d'affectation, il s'inscrit dans le PRAS. Une telle approche permettra de rendre plus concrètes les options prises par le Gouvernement dans ces plans qui restent généralistes et de mieux voir comment l'ensemble des politiques régionales s'articulent. L'ensemble de ces plans doivent s'alimenter.

À cet égard, **le Conseil** estime par exemple qu'il est nécessaire d'intégrer une dimension environnementale dans toutes les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme : construction durable, gestion des eaux de pluie, gestion des espaces verts, ...

Un autre exemple est le lien nécessaire à créer avec la politique du logement. Ainsi, pour **le Conseil**, les PAD devraient être plus ambitieux sur la répartition entre logements publics et privés et des pourcentages devraient être explicitement prévus dès la conception du PAD.

- **Vu le nombre de km<sup>2</sup> restreint sur lequel s'étend la Région, il est essentiel de penser l'aménagement du territoire en cohérence et en concertation avec les deux autres Régions**

Pour **le Conseil**, les discussions entre Régions sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme qui ont un impact sur la Région de Bruxelles-Capitale doivent se dérouler dans un espace de concertation de type Communauté métropolitaine et la cohérence des décisions doit être assurée dans chacune des Régions.

- **Outil référentiel quartier durable**

Un outil référentiel de quartier durable est actuellement en cours de finalisation auprès de Bruxelles Environnement qui permet d'analyser un projet immobilier sous les différents angles (économie, activités productives, mobilité, énergie, qualité vie, ...). **Le Conseil** estime qu'il est intéressant de suivre

de près les résultats qui seront générés par cet outil et de voir dans quelle mesure il pourra être utilisé de manière plus large.

### 1.3 Timing des plans

#### CONSTATS :

Au moment de la révision du PRAS, qui a eu lieu bien avant l'approbation définitive du PRDD, plusieurs voix se sont élevées sur le choix du timing. En effet, le PRDD est défini dans le CoBAT comme étant un instrument de planification globale du développement régional dans le cadre du développement durable (Art. 17) et comme étant indicatif dans toutes ses dispositions (Art. 21). Le PRAS, le PAD, le PCD et le PPAS ne peuvent s'en écarter qu'à condition d'en indiquer expressément les motifs. L'octroi d'aides par le Gouvernement à des personnes physiques ou morales, privées ou publiques ne peut s'effectuer que dans le respect des dispositions du plan (ndlr : PRDD) (Art.21).

#### RECOMMANDATIONS :

##### - Assurer un timing cohérent et conséquent dans la révision des plans

Ainsi pour **le Conseil**, considérant la nature essentielle du PRDD et de ses effets, ce plan aurait dû être élaboré bien plus tôt au cours de la législature afin de présenter la vision, le cap que le Gouvernement entendait donner. Le projet de PRDD aurait dû être présenté dans les six mois suivant l'installation du Gouvernement bruxellois tel que prévu dans l'accord de majorité 2014-2019.

Les aspects stratégiques doivent être conçus en premier lieu et seulement par après la phase opérationnelle peut débuter.

Au regard de l'article 21 du CoBAT, **le Conseil** s'interroge dès lors sur l'adaptation des différents plans, en particulier le PRAS, suite à l'approbation du PRDD.

Par ailleurs, concernant les PAD, **le Conseil** constate que ceux-ci sont soumis à enquête publique à des moments rapprochés, ce qui ne permet pas toujours de prendre connaissance de l'ensemble des dossiers dans les meilleures conditions.

Enfin, suite aux consultations sur les premiers PAD, il aurait été intéressant d'analyser la manière dont les consultations se sont faites et comment les remarques formulées ont été ou non prises en compte. Ceci doit permettre une amélioration du processus de consultation.

### 1.4 Développement des outils statistiques

#### CONSTATS :

Pour construire et alimenter cette vision globale et spécifique, il est nécessaire de disposer d'outils d'évaluations et de statistiques.

Or, **le Conseil** constate, non seulement au niveau de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme mais aussi de manière générale, un manque de données, de statistiques fiables et récentes qui permettent d'avoir un état des lieux, une image de ce qu'est la Région à un instant T. Pourtant, ce type de données est nécessaire pour évaluer les politiques menées, et les ajuster le cas échéant, identifier les besoins et se projeter, ...

## RECOMMANDATIONS :

### - Construire une base de données régionale

**Le Conseil** estime, qu'au minimum, l'ensemble des Administrations et instances bruxelloises, productrices de données statistiques doivent pouvoir s'échanger les données dont elles disposent. Idéalement, une base de données régionale devrait être construite et les différentes données doivent pouvoir être croisées. En effet, il estime nécessaire d'améliorer la connaissance statistique et analytique du territoire bruxellois. Idéalement, les moyens des Administrations pour la récolte et le traitement des données à des fins statistiques devraient être augmentés.

Une fois ces données anonymisées, et en respectant la réglementation en vigueur en matière de RGPD et de vie privée, celles devraient être rendues publiques en format facilement exploitable pour le plus grand nombre.

Ainsi, pour **le Conseil**, des données récentes et fiables relatives aux activités productives, aux services collectifs, aux logements, à la mobilité, ... sont indispensables.

De manière spécifique, **le Conseil** demande par exemple que des statistiques soient disponibles par rapport à la production de nouveaux logements afin d'avoir plus de visibilité sur les types de logements qui sont demandés et autorisés, notamment par rapport au nombre de chambres.

Ces statistiques doivent permettre de voir dans quel sens se diriger pour combler les déficits existants. Ces données précises auront un effet win-win dans ce sens qu'elles vont aider les promoteurs à investir et construire des biens qui correspondent à la demande qui est faite, aider l'Administration à mieux cadrer les demandes de permis d'urbanisme en amont et ainsi répondre en partie au défi du logement en Région de Bruxelles-Capitale.

## 1.5 Multiplication des espaces de discussion

### CONSTATS :

**Le Conseil** constate une multiplication des espaces de discussion : chambre de qualité, réunion de projet, ... ces réunions, jusqu'à présent ne présentent pas de contraintes (engagement moral mais pas forcément réglementaire).

Par ailleurs, si un projet est discuté de manière informelle (hors du cadre réglementaire) et qu'une certaine direction est donnée au projet, **le Conseil** se demande comment s'assurer que les remarques qui sont formulées officiellement lors de l'enquête publique ne seront pas écartées en partant du principe que la discussion a déjà eu lieu en amont

### RECOMMANDATIONS :

#### - Assurer un équilibre entre les discussions qui ont lieu en amont et les remarques qui se font lors de l'enquête publique

**Le Conseil** demande de veiller à trouver un équilibre entre les deux et qu'un suivi des remarques qui ont été formulées lors des différentes phases de concertation que ce soit en amont ou lors de l'enquête publique soit systématiquement réalisé afin d'assurer une plus grande transparence et lisibilité du projet dans son ensemble.

En outre, pour **le Conseil**, il importe que les personnes qui prennent part à ces différentes réunions sachent la manière dont elles peuvent influencer le projet et à quel niveau se situent les discussions.

Enfin, **le Conseil** insiste pour que des réunions de discussions et d'informations avec l'ensemble des acteurs concernés (promoteurs de projets, citoyens, entreprises,) soient encouragées, sans préjudice de la procédure formelle.

Toutefois, **le Conseil** estime qu'il faut éviter de multiplier les espaces de discussions avec des acteurs différents afin que le projet garde sa cohérence tout au long du processus et que les différents stakeholders puissent le suivre de manière raisonnée.

## 1.6 Procédure de permis d'urbanisme & projet mixte

### CONSTATS :

La réforme du CoBAT se met doucement en place avec l'entrée en vigueur des derniers articles du CoBAT pour le mois de septembre 2019.

**Le Conseil** regrette qu'en matière de permis d'urbanisme et de projet mixte, la simplification administrative n'ait pas été poussée plus en amont. Bien qu'il soit prévu un guichet unique, endroit unique, dans lequel une demande de projet mixte doit être déposée, la procédure continue à suivre deux voies parallèles

Par ailleurs, **le Conseil** constate qu'entre les réunions préalables qui peuvent avoir lieu en amont entre les Administrations et le porteur d'un projet et le moment où la décision sur l'octroi ou non d'un permis est rendue, la décision peut évoluer en fonction des interlocuteurs.

Avec la Réforme du CoBAT, on va passer de délais d'ordre à des délais de rigueur, d'où la nécessité de disposer au niveau communal et régional des moyens humains et financiers nécessaires pour assurer dans les temps, le traitement des dossiers.

### RECOMMANDATIONS :

#### - **Prévoir une procédure électronique d'introduction des demandes permis**

A l'heure du numérique, dans une Région Capitale de la Belgique et de l'Europe et qui se revendique « smart city », **le Conseil** estime que toute demande de permis d'urbanisme, de projet mixte ou autre démarche administrative liée à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme doit pouvoir être introduite en ligne avec un suivi électronique à tout instant de l'état du dossier. Pour **le Conseil**, l'informatisation des procédures doit être accélérée et un accès direct à tous les documents de la procédure pour le demandeur de permis doit être prévu en ligne. Par ailleurs, l'ensemble des communications (y compris les échanges entre les demandeurs de permis et l'Administration) doivent, autant que possible, se faire par la voie électronique.

#### - **Prévoir, outre, un véritable guichet unique, une procédure unique pour l'obtention d'un permis d'urbanisme et d'environnement (projet mixte)**

A cet égard, **le Conseil** estime que la réforme du CoBAT a manqué son objectif de simplification administrative et que la réflexion n'a pas été poussée assez loin. C'est pourquoi, dans le cas d'un projet mixte, pour lequel le demandeur souhaite l'obtention d'un permis d'urbanisme et d'environnement, **le Conseil** insiste sur la nécessité et l'efficacité du dépôt d'un seul dossier en un lieu unique

(idéalement en version électronique) avec une procédure unique telle que les Régions flamande et wallonne le prévoient.

- **Assurer des décisions cohérentes tout au long du processus de demande d'un permis d'urbanisme afin de garantir plus de sécurité juridique pour les porteurs de projets**

Pour le **Conseil**, peu importe le gestionnaire du dossier au sein de l'Administration, les éventuels avis émis en amont, sous réserve des actes de procédure, doivent rester cohérents tout au long du processus : ce ne doit pas être un avis individuel d'un gestionnaire de dossier mais l'avis doit être porté par l'ensemble de l'Administration.

- **Évaluer les effets du passage de délais d'ordre à des délais de rigueur pour la délivrance des permis**

Le **Conseil** estime important que ces nouvelles dispositions relatives aux délais soient évaluées afin de cerner qu'elles sont les gains et/ou les obstacles générés, les bons et les mauvais élèves et quelles en sont les causes et les conséquences. En effet, il ne faut pas que la nouvelle procédure mise en place laisse la possibilité à l'autorité publique de se décharger de toute prise de position. Il insiste pour qu'un processus engageant la responsabilité de l'autorité délivrante soit prévu. Il faut par exemple éviter les cas où une commune ne se prononcerait pas délibérément sur un dossier en laissant couler les délais et qu'une saisine automatique de la Région ait lieu. La Région risque dans ces cas d'être encombrée de dossiers qu'à priori elle n'aurait pas dû traiter.

Par ailleurs, le **Conseil** estime qu'une procédure simplifiée d'introduction d'un permis doit être prévue dans les cas où le dossier aurait déjà été introduit une première fois et qu'il a fait l'objet d'un refus d'office vu l'absence de traitement du dossier.

## 1.7 Lisibilité des PAD

### CONSTATS :

Selon l'article 30, § 5 du CoBAT, il est prévu que le Gouvernement soumette le projet de plan d'aménagement directeur (PAD) et le rapport sur les incidences environnementales (RIE) simultanément aux avis de diverses instances dont le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'enquête publique.

Dans ce contexte, le **Conseil** a rendu son avis sur 4 PAD qui sont chacun présentés d'une manière singulière.

Le **Conseil** constate que tous ces PAD comprennent un certain nombre d'ambitions qui sont louables. Toutefois, la question du timing de la réalisation concrète de ces ambitions et des moyens qui y sont consacrés reste.

### RECOMMANDATIONS :

- **Harmoniser les PAD dans leur présentation, ou du moins avoir une partie standard au sein de chaque projet de PAD**

Ceci doit permettre de visualiser aisément les objectifs et ambitions de chacun des PAD avec les résultats attendus et d'ainsi voir comment l'ensemble de ces PAD permettent de rencontrer les objectifs fixés au niveau régional.

- **Avoir pour chaque PAD un contrat avec le Gouvernement qui fixe un cadre temporel et budgétaire**

**Le Conseil** souhaite que pour chaque PAD, il puisse y avoir un contrat avec le Gouvernement qui fixe un cadre temporel et budgétaire afin d'être cohérent entre les objectifs qui sont fixés dans le PAD et le budget que le Gouvernement est prêt à consacrer pour rencontrer ces objectifs.

- **Impliquer l'ensemble des acteurs et des Administrations dès le départ dans la conception des PAD**

\*

\* \*