
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 03/05/2001 relative
au plateau du Heysel et son Rapport d'Incidences
Environnementales (RIE)**

Demandeur	Ministre-Président Rudi Vervoort
Demande reçue le	03-03-22
Avis adopté par le Conseil de l'Environnement le	29-04-22

Préambule

Le 03/03/2022, le Conseil de l'Environnement (ci-après « le Conseil ») a été saisi par le Gouvernement d'une demande d'avis concernant le 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 03/05/2001 relative au plateau du Heysel et son rapport d'incidences environnementales (RIE).

Le Gouvernement a identifié le plateau du Heysel - avec ses 4,5 millions de visiteurs annuels - comme une zone susceptible d'accueillir des équipements contribuant à l'amélioration du statut international de la Région. C'est pour cette raison que le Gouvernement a décidé de développer un projet de grande envergure capable d'activer le potentiel attractif du site du Heysel. Ce projet est composé des fonctions suivantes :

- Des équipements d'intérêt collectif ;
- Un centre de congrès de dimension internationale ;
- Un complexe commercial de dimension régionale ;
- Un complexe de loisirs de dimension régionale ;
- Un ensemble de logements ;
- Des fonctions horeca.

Le plan régional d'affectation du sol de la Région de Bruxelles-Capitale a été modifié en date du 02/05/2013 (publié au Moniteur Belge le 29/11/2013 et le 06/12/2013) afin de permettre, entre autres, le développement du plateau du Heysel comme pôle de tourisme d'affaires et de loisirs. L'arrêt du Conseil d'Etat du 07/01/2015 a annulé cet arrêté en ce qu'il concerne la zone d'intérêt régional (ZIR) n°15 - Heysel (y compris la prescription urbanistique 18, en ce qu'elle concerne la ZIR n°15 - Heysel précitée). Suite à cet arrêt, le Gouvernement a procédé à la réfection de la partie de la modification du PRAS qui a été annulée. Pour ce faire, il a élaboré un projet de modification du PRAS et rédigé un rapport sur les incidences environnementales (RIE) relatif à ce projet de modification suivant le prescrit de l'annexe C du CoBAT. Cette modification partielle du plan a été adoptée par le Gouvernement le 06/07/2017 (publié au Moniteur Belge le 17/07/2017 et le 03/08/2017).

Un arrêt du Conseil d'Etat du 06/03/2020 a ensuite annulé, pour la seconde fois, la zone d'intérêt régional (ZIR) n°15 - Heysel (y compris la prescription urbanistique 18, en ce qu'elle concerne la ZIR n°15 - Heysel précitée). Le Gouvernement a souhaité à nouveau procéder à la réfection de la modification du PRAS qui a été annulée. Plus précisément, il souhaite confirmer, dans le projet de modification partielle du PRAS à adopter, la création de la ZIR n°15. La partie de la prescription 18 qui concerne la ZIR n°15 n'est, par contre, plus retenue dans le présent projet de modification partielle du PRAS. Cet élément n'est donc pas analysé dans le RIE.

Avis

1. Considérations générales

Avant de développer des questions spécifiques qui sont directement liées aux textes soumis **au Conseil**, celui-ci souhaite mettre en avant deux constats qui lui font remettre en question le projet de modification de manière générale.

Premièrement, l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 décembre 2015 a demandé à ce que les différentes fonctions reprises dans le programme de modification soient analysées en fonction des différents sites de la Région bruxelloise susceptibles de les accueillir. Ainsi, il n'est pas nécessaire qu'un seul site doive accueillir tout à la fois un pôle récréatif et de loisirs en plus de 117.000 m² de logement, 13.000 m² de bureaux, 177.000 m² de commerces (dont un centre commercial de 70.000 m² de surface commerciale utile), 120.000 m² d'équipements (dont un centre de congrès de 5.000 places) et 18.000 m² d'hôtels. **Le Conseil** ajoute que sans modification du PRAS, le site du Heysel peut accueillir un certain nombre de ces fonctions : 117.000 m² de logements, 120.000 m² d'équipements mais par contre seulement 13.000 m² de commerces (alternative OB – scénario de rénovation). Il est important de noter ici que le programme qui serait autorisé par la modification du PRAS table sur 13,3 millions de visiteurs par an (contre 5 millions à l'heure actuelle) dont 9,6 millions sont associés à la seule fonction commerciale de Neo.

Deuxièmement, **le Conseil** se demande si les prémisses sur lesquelles le projet repose (datant d'il y a plus de dix ans) ne sont pas obsolètes :

- La question de l'offre commerciale dans le nord-ouest de Bruxelles : entre-temps, le nord de Bruxelles accueille Docks Brussel qui a ouvert ses portes en 2016 et offre 44.000 m² de surfaces commerciales récentes, qui tentent de survivre suite à la crise COVID et qui n'ont pas réussi à capter une chalandise venant de la Région flamande. De plus, la déclaration de politique générale du Gouvernement prévoit un moratoire sur les centres commerciaux.
- **Le Conseil** se demande si l'ouverture d'un nouveau centre commercial est souhaitable, au vu des nombreux commerces vides dans le centre-ville et dans d'autres endroits à Bruxelles. Il faut également réfléchir à l'utilité d'un nouveau noyau commercial avec le développement de l'e-commerce. Les consommateurs évitent des noyaux commerciaux si de nombreux commerces y sont inoccupés. De nombreux commerces sont déjà vides à Bruxelles¹, et le développement et l'utilisation correcte de l'espace actuel de 13.000m² pour un centre commercial et de l'Horeca au Heysel contribuera sans doute à une amélioration de l'espace commercial présent et à un nouveau sentiment de quartier pour les Bruxellois, sans devoir construire un nouveau centre, surtout s'il se substitue à des espaces verts ou à affectation sociale.
- La question de la croissance démographique à Bruxelles, induisant un besoin en logements ainsi qu'en équipements : ces données datent de 2012, depuis, la croissance démographique s'est tassée. La Région n'a donc pas besoin d'une croissance dans la création de logements mais seulement besoin d'offrir un stock suffisant de logements abordables pour les 50.000 ménages sur la liste d'attente des logements sociaux. Pourtant, le RIE ne dit rien au sujet du type de logement à construire dans la ZIR.
- La nécessité de créer un centre de congrès d'une capacité de 5.000 places ainsi que l'infrastructure hôtelière associée : la réalité des centres de congrès est fort différente depuis le COVID avec l'évolution des pratiques vers des échanges à distance.

¹ Voir notamment l'article de presse suivant : [Ruim 2.500 winkelpanden staan leeg in Brussel | BRUZZ](#)

2. Considérations particulières

2.1 Imperméabilisation des sols et maillages verts et bleus

Dans son avis précédent sur ce dossier, émis le 29/06/2016, **le Conseil** a attiré l'attention sur l'impact significatif de la réduction des espaces perméables sur le potentiel d'infiltration des eaux pluviales. Il a également remarqué que des zones avoisinantes sont actuellement déjà sujettes à des inondations et il estimait que leur situation risquait de s'aggraver. Or, selon **le Conseil** des solutions concrètes suffisantes (par la préservation de zones perméables) pour prévenir des problèmes d'inondations probables n'apparaissent pas dans les modifications proposées.

Le Conseil constate également que les 7 hectares affectés aux espaces verts par la ZIR 15 dans le projet englobent les zones de sport et de loisirs mais que ces zones de sport ou de loisirs pourraient être largement minéralisées. L'essentiel ne sera donc pas en pleine terre ni d'un seul tenant.

En outre, les modifications abordent trop peu les questions de biodiversité et de création de maillages verts et bleus. Or, **le Conseil** avait déjà demandé dans son avis précédent de correctement prendre en considération l'impact des projets en cours sur la biodiversité, quelle que soit l'affectation de la zone. En outre, **le Conseil** fait remarquer que le résumé non technique (RNT, p. 39) reconnaît pourtant que le programme est fort dense et ne permet presque aucune surface de pleine terre et fera perdre des connectivités écologiques (p. 43). Il fera perdre le maillage vert existant. Le site est entouré de plusieurs zones d'intérêt jouant un rôle dans le réseau écologique (parc d'Osseghem, Bois du Laerbeek, Bois de Dieleghem). La localisation stratégique du périmètre en fait donc un lien potentiel entre celles-ci, qui favoriserait le déplacement des espèces d'une zone à l'autre. Malheureusement, la programmation de la ZIR ne va pas en ce sens.

Le Conseil déplore que face à ces constats, le RIE se contente de recommander une maximisation des toitures vertes dont on sait qu'elles ne disposent pas de la même capacité de compensation, que ce soit en termes de biodiversité ou d'absorption des eaux pluviales.

Le Conseil ajoute que la zone du projet et la zone en aval sont fortement sensibles aux inondations. Différents projets prévus par les pouvoirs publics ont pour but de limiter les problèmes existants. Le projet ne peut en aucun cas augmenter la quantité et le débit d'eau pluviale arrivant dans le réseau d'égouttage. Une augmentation de l'imperméabilisation ne peut être envisagée que si des moyens techniques sont mis en place pour infiltrer les eaux pluviales provenant de ces surfaces imperméables. Quel que soit le projet à réaliser, celui-ci doit être l'occasion de diminuer la pression existante provenant des eaux pluviales sur le réseau d'égouttage. L'augmentation des quantités d'eaux usées rejetées est, elle, parfaitement admissible pour le réseau existant.

2.2 Manque d'analyse du bilan carbone

Le Conseil prend note que les estimations des besoins en énergie (chaud, froid et électricité) ont été réalisées au sein du rapport pour le principal projet étudié (RNT p. 34). Ces besoins sont importants étant donné la taille du programme envisagé. Plus précisément, ils sont entre 2,7 et 4 fois supérieurs aux besoins existants, malgré le fait que la performance énergétique de nouvelles constructions permettrait de limiter fortement les besoins énergétiques par rapport aux constructions existantes. Par ailleurs, **le Conseil** constate que le RIE ne prend pas en considération le bilan carbone généré par le programme global de la ZIR. En effet, il oublie de prendre en considération l'énergie et les émissions

de CO₂ liées à la démolition d'un certain nombre de bâtiments existants et à la construction de nouveaux bâtiments. Seule l'énergie liée à la consommation des bâtiments est prise en compte.

Selon la stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant 2030-2050, la fiche 33 prévoit de quantifier le coût environnemental global d'une démolition/reconstruction. Bruxelles Environnement a développé l'outil TOTEM qui permet de comparer des systèmes constructifs et des scénarios de rénovation pour en diminuer l'impact environnemental.

Dès lors, **le Conseil** demande que le coût environnemental global du projet soit quantifié, avec intégration de l'impact de la démolition/reconstruction et des besoins supplémentaires en matière d'énergie.

D'après **le Conseil**, il faut également tenir compte des matériaux qui sont nécessaires aux travaux. Leur impact environnemental peut s'avérer important et le programme n'indique pas dans quelle mesure les matériaux utilisés seront circulaires (réutilisables ou recyclables). Lors de travaux de construction, il faut tout d'abord réfléchir au caractère circulaire des matériaux, c'est-à-dire, utiliser des matériaux en vue d'un démantèlement et leur réutilisation dans un stade ultérieur quand cela s'avère nécessaire. Une réflexion portant sur la convertibilité du bâti doit également être développée.

2.3 Solutions de mobilité

Avec une hypothèse de part modale de la voiture de 59% en semaine, reconnue par les porteurs de projet comme étant « un peu trop optimiste », et de 75% pour les samedis, **le Conseil** estime que la fonction commerciale de Neo est peu compatible avec les objectifs régionaux en matière de mobilité et d'environnement. Le projet entraînera, dans tous les cas, plus de 4.500 mouvements de voitures par heure aux heures de pointe. Le RNT de la dernière étude d'incidences mis à l'enquête signale que le samedi, on atteint jusqu'à 6.800 véhicules par heure (p. 34). Les incidences des alternatives étudiées sur la mobilité, et qui intègrent toutes le programme de 72.000 m² de commerces, sont identiques (p. 34 du RNT). Le RNT de la dernière étude d'incidences mis à l'enquête reconnaît que le passage des véhicules le long du boulevard du Centenaire altérera le caractère majestueux du boulevard et de ses perspectives sur l'Atomium et le Palais 5 et le passage d'un flux intense sur l'avenue de l'Atomium n'est pas souhaitable. Il ajoute que le risque de saturation est très élevé durant les heures de pointe (p. 22) et qu'il y a des difficultés pour les trois schémas d'accessibilité. Pour le schéma d'accessibilité qui semble avoir la préférence, dite « Voie de liaison avec tunnel », l'impact environnemental direct de la construction est très probablement non négligeable mais ceci n'apparaît pas dans le RIE.

Le Conseil regrette par ailleurs que les scénarios étudiés dans ce RIE ne tiennent pas suffisamment compte des projets annexes en cours dans ce périmètre, tels que la LEZ, le Plan Good Move, etc. Le RIE manque également de prise en compte d'études récentes (exemple : MoVeRO), d'alternatives sur la table pour les accès (fermetures et optimisation des flux liés au Ring), de réflexion relative au développement de *fietssnelwegen* dans cette zone, ainsi que de la situation actuelle (Covid-19 et hausse des prix de carburant).

Le Conseil ajoute que le public n'a pas encore pu prendre connaissance de la totalité de l'étude d'incidences à l'enquête publique qui se clôture le 2 mai et qu'il faut donc essentiellement se baser sur les études antérieures.

Le Conseil rappelle de plus que si le site de Neo est relativement bien desservi en transports en commun à Bruxelles et que son accessibilité depuis le nord de la Région est amenée à connaître une

amélioration grâce au *Brabantnet* de De Lijn (dont une ligne de tram-bus reliera le Heysel à Zaventem en passant par les communes de Grimbergen, Vilvoorde et Machelen), ces alternatives ne suffiront pas à créer un report modal vers les transports en commun. En effet, l'étude d'incidences de la demande de certificat pour la phase 1 du projet Neo évalue celui-ci, en hypothèse maximaliste, à environ 3%.

Au niveau des infrastructures, il apparaît, aux yeux **du Conseil**, que peu d'attention est accordée à l'électromobilité et à la création de bornes de rechargement, alors que le site a le potentiel de devenir un « pôle de rechargement » par le nombre important de places de stationnement qui y seront hébergées dans le futur. **Le Conseil** constate également qu'il y a peu de perspectives pour les infrastructures de mobilité douce. **Le Conseil** plaide pour que les développements prévus dans le Plan soient exemplaires et novateurs en termes de mobilité.

*

* *