
AVIS D'INITIATIVE

SHARE THE CITY - projet de révision du PRAS

Avis traité par

Commission Aménagement du territoire - Mobilité

Avis traité les

6/11/2024, 4/12/2024, 8/01/2025

Avis adopté par l'Assemblée plénière du 20 février 2025

Brupartners est composé de 7 membres effectifs et 7 membres suppléants représentant les organisations représentatives des employeurs (BECI), de 6 membres effectifs et 6 membres suppléants représentant les organisations représentatives des classes moyennes, de 2 membres effectifs et 2 membres suppléants représentant les organisations représentatives des employeurs du non-marchand (BRUXEO) et de 15 membres effectifs et 15 membres suppléants représentant les organisations représentatives des travailleurs (6 FGTB, 6 CSC, 3 CGSLB).

BRUPARTNERS

Boulevard Bischoffsheim 26 – 1000 Bruxelles

Tél : 02 205 68 68 – brupartners@brupartners.brussels – www.brupartners.brussels

Note de la rédaction

La politique d'aménagement du territoire est émaillée de nombreux acronymes connus et communément utilisés par les parties prenantes. Hormis quelques exceptions, les acronymes utilisés tout au long du présent avis d'initiative ne seront pas décomposés afin d'éviter d'alourdir le texte. Toutefois, pour permettre la compréhension, une explication de chaque acronyme utilisé est annexée à l'avis.

Préambule

Le 3 mai 2001, le Gouvernement de Bruxelles a adopté le PRAS, définissant les utilisations possibles des terrains à l'échelle des différents quartiers de la Région. Ce document, qui a force de loi, détermine où et comment les terrains peuvent être développés dans la Région de Bruxelles-Capitale, en spécifiant les types d'activités autorisées.

Au fil du temps, le PRAS a subi des modifications partielles, ciblées, pour s'adapter à des besoins spécifiques. Cependant, face à l'évolution continue de la ville et des modes de vie ainsi qu'à l'émergence de nouveaux défis, une révision globale du plan s'impose aujourd'hui afin d'adapter la ville, via ses affectations, aux évolutions sociales et environnementales en cours et à venir.

Ce vaste projet de révision du PRAS est actuellement mené par Perspective. Intitulé « Share the city », il s'articule autour des étapes suivantes :

- **Une phase de diagnostic**

Le diagnostic étudie les évolutions du territoire et leurs impacts sur l'équilibre des fonctions afin de dégager les principaux enjeux exigeant des réponses au sein du PRAS. Cette phase est cruciale pour que la révision du PRAS soit fondée sur des constats solides et vérifiés. C'est la raison pour laquelle le diagnostic est approfondi.

- **Une actualisation de la situation existante de fait**

Lors de l'adoption d'un nouveau PRAS, les dispositions du CoBAT exigent de déterminer la situation existante de l'occupation des terrains qu'ils soient bâtis ou non (« SitEx »).

Concrètement, la SitEx est un inventaire recensant les occupations effectives de l'ensemble des parcelles et bâtiments de la Région (logements, commerces, bureaux, équipements, activités économiques, surfaces perméables...).

Outre une actualisation des données de la SitEx, l'ambition est de donner plus d'ampleur à cet outil en y inventoriant également les taux de densité, les taux de perméabilité du sol et les taux de mixité fonctionnelle. En outre, la volonté est d'affiner la SitEx en y intégrant des données relatives aux occupations présentes à chaque étage des bâtiments. Ceci afin de pouvoir estimer les « superficies plancher »¹ de ces occupations.

¹ Superficie de plancher : Totalité des planchers mis à couvert et offrant une hauteur libre d'au moins 2,20 m dans tous les locaux, à l'exclusion des locaux situés sous le niveau du sol qui sont affectés au parcage, aux caves, aux équipements techniques et aux dépôts. Les dimensions des planchers sont mesurées au nu extérieur des murs des façades, les planchers étant supposés continus, sans tenir compte de leur interruption par les cloisons et murs intérieurs, par les gaines, cages d'escaliers et d'ascenseurs (source : [Glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques du PRAS](#)).

Par ailleurs, la volonté est que la SitEx puisse dépasser son rôle ponctuel de soutien aux travaux de modification du PRAS et de faire de ce dispositif un outil dynamique de monitoring territorial permettant de suivre l'évolution des occupations du sol et du bâti.

- La définition d'orientations stratégiques

Afin de guider les travaux de révisions juridiques et techniques du PRAS, 14 orientations stratégiques (« OS ») ont été déterminées. Ces OS sont articulées autour de 7 objectifs, eux-mêmes attachés à 3 priorités. Chaque OS est détaillée dans une [fiche](#).

Les OS ont été présentées et validées par le Gouvernement entre avril et juin 2024. Elles sont considérées comme « sur pied d'égalité » et la volonté est de « pousser chaque priorité en même temps ».

PRIORITÉS	OBJECTIFS	ORIENTATIONS STRATÉGIQUES
Climat et biodiversité	Encadrer l'usage du sol	OS 1 : Limiter l'emprise au sol de l'urbanisation
		OS 2 : Rétablir le cycle de l'eau dans l'aménagement urbain
		OS 3 : Spatialiser un maillage écologique
	Optimiser l'utilisation des ressources	OS 4 : Organiser la densité et optimiser le bâti existant
		OS 5 : Anticiper les besoins énergétiques via l'affectation du sol
Justice sociale	Garantir la possibilité de se loger	OS 6 : Augmenter et répartir l'offre de logement abordable
		OS 7 : Assurer la diversité des parcours résidentiels
	Assurer l'habitabilité et la sociabilité de la ville	OS 8 : Structurer le territoire en noyaux de proximité
		OS 9 : Améliorer et rendre accessible un maillage d'espaces ouverts
	Consolider les services essentiels	OS 10 : Conserver des zones spécialisées pour les grands services urbains
		OS 11 : Répondre à des besoins collectifs évolutifs par l'affectation du sol
Économies urbaines	Structurer l'équilibre des fonctions localement	OS 12 : Assurer la place de l'économie dans le tissu urbain mixte
	Permettre l'évolution des modèles économiques à vocation métropolitaine	OS 13 : Préserver des zones spécialisées productives, logistiques et agricoles
		OS 14 : Combiner rayonnement international et qualité du cadre de vie

Parallèlement à ces trois étapes, plusieurs études complémentaires sont menées par Perspective. Elles doivent permettre de piloter opportunément la révision du PRAS afin que les modifications qui y seront apportées soient pertinentes et efficaces. Ces recherches concernent :

- Les effets du PRAS actuel via une évaluation :
 - o Du point de vue juridique (examen de la forme (clarté, lisibilité, cohérence, manquement...) des prescriptions du PRAS) ;
 - o Du point de vue quantitatif (mesure des effets du PRAS sur base de données chiffrées et objectives) ;
 - o Du point de vue qualitatif (estimation de l'atteinte des objectifs du PRAS).
- Les « rétro-tendances » (afin de mettre en évidence les grandes tendances observées depuis 30 ans) et les prospectives (afin d'identifier les probables tendances aux horizons 2040-2070) ;
- Divers sujets spécifiques tels que les moins-values, la gestion des eaux, la mutualisation...

Avis

1. Considérations préliminaires

1.1 Ambitions et finalités

Brupartners souscrit à la nécessité de modifier le PRAS. Il partage effectivement le sentiment que, face à l'évolution continue de la ville et des modes de vie ainsi qu'à l'émergence de nouveaux défis, une révision globale du plan s'impose aujourd'hui. Ceci afin d'adapter la ville, via ses affectations, aux évolutions économiques, sociales et environnementales en cours et à venir.

Brupartners estime que cette révision globale doit également tenir compte des impératifs suivants :

- Le besoin de simplification administrative ;
- Le besoin de rationalisation et de simplification des outils planologiques ;
- Le besoin de prévisibilité (notamment pour tenir comptes des investissements déjà consentis) ;
- Le besoin de monitoring et de suivi des effets des mesures mises en œuvre.

1.2 Méthodologie

Brupartners constate que Perspective s'inscrit dans une méthodologie participative d'intelligence collective impliquant la consultation régulière d'un large panel d'acteurs concernés et de parties prenantes locales (acteurs publics, société civile, acteurs scientifiques et grand public). L'ambition est de recueillir un maximum de remarques/suggestions/points d'attention/critiques pour déterminer finement les constats, enjeux et objectifs. Ceci afin de renforcer la légitimité et donc l'acceptabilité des réformes à venir.

Brupartners soutient cette méthodologie et prend acte qu'il est prévu que les organes de consultation bruxellois soient officiellement saisis de demandes d'avis concernant l'avant-projet de PRAS dans le courant de l'année 2025. Par ailleurs, saluant le projet de révision du PRAS et les orientations stratégiques qui en découlent et soulignant l'urgence des défis socio-économiques à relever, les interlocuteurs sociaux demandent au futur gouvernement de se saisir rapidement de ce dossier et de s'inscrire dans la continuité des travaux déjà initiés par « Share the city ». Il importe de ne pas recommencer l'ensemble de ce travail préalable sous peine de retarder l'adoption d'un nouveau PRAS, pourtant essentiel pour la Région. **Brupartners** demande donc que, aussitôt qu'il aura été mis en place,

le futur Gouvernement s’empare de cette thématique et mette en œuvre rapidement les actions nécessaires pour répondre aux enjeux urbanistiques bruxellois.

En émettant le présent avis d’initiative, **Brupartners** souhaite s’inscrire pleinement dans cette démarche de méthodologie participative d’intelligence collective suggérant la communication de toute remarque, même en dehors du cadre d’une saisine officielle. Cet avis d’initiative transcrit les considérations consensuelles des partenaires sociaux sur base des éléments en sa possession à savoir les trois documents suivants :

- « SHARE THE CITY-orientations stratégiques », Tome 1 : orientations stratégiques, Perspective, avril 2024 ;
- « SHARE THE CITY-orientations stratégiques », Tome 2 : recueil des supports, Perspective, avril 2024 ;
- « SHARE THE CITY-diagnostic », Présentation et synthèse des consultations, Perspective, décembre 2023.

Le présent avis d’initiative doit être considéré comme complémentaire à l’avis qui sera rendu lors de la saisine officielle de Brupartners.

1.3 Répertoire

Brupartners a été consulté à chaque grande modification du PRAS. Il rappelle dès lors avoir émis les avis relatifs aux projets de modifications du PRAS suivants :

- [L’avis du 2 juillet 2012](#) ;
- [L’avis du 18 décembre 2008](#) ;
- [L’avis du 17 février 2000](#).

En outre, **Brupartners** rappelle avoir émis les avis suivants. Ceux-ci contiennent des considérations circonstanciées en lien avec plusieurs thématiques abordées dans le cadre des travaux « Share the city » :

- L’avis du 5 septembre 2024 relatif au projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l’ordonnance du 1^{er} février 2024 relative à l’hébergement touristique ([A-2024-046-BRUPARTNERS](#)) ;
- L’avis du 20 septembre 2023 relatif au projet de stratégie Good Soil ([A-2023-063-BRUPARTNERS](#)) ;
- L’avis du 15 février 2023 relatif à l’avant-projet d’ordonnance modifiant l’ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code Bruxellois de l’Air, du Climat et de la maîtrise de l’Energie, en vue de mettre en œuvre la stratégie de rénovation du bâti ([A-2023-013-BRUPARTNERS](#)) ;
- L’avis du 19 janvier 2023 relatif au projet de Règlement Régional d’Urbanisme ([A-2023-005-BRUPARTNERS](#)) ;
- L’avis d’initiative du 19 septembre 2019 relatif aux outils stratégiques et réglementaires en urbanisme et en aménagement du territoire ([A-2019-068-CES](#)) ;
- L’avis d’initiative du 20 décembre 2018 relatif au plan industriel bruxellois ([A-2018-091-CES](#)).

Enfin, **Brupartners** suggère la prise en considération :

- Des stratégies [Shifting Economy](#) et [Renolution](#) ;

- De l'étude de l'OCDE Territorial Reviews, « Brussels-Capital Region, Belgium - Chapter 2 : Building an affordable and accessible Brussels-Capital Region », OECD Publishing, Paris, 2024 (consultable [ici](#)).

1.4 Concernant la phase de diagnostic

Brupartners salue la volonté de fonder la révision du PRAS sur des constats solides et vérifiés ayant conduit à mener une phase de diagnostic poussée et à la réalisation d'études quantitatives et qualitatives du PRAS en vigueur.

Brupartners estime nécessaire de disposer d'une connaissance précise et solide de la situation actuelle du territoire (en termes de démographie, d'infrastructures, d'économie, d'environnement...) et d'identifier les forces, faiblesses, besoins ou opportunités de la Région de Bruxelles-Capitale afin d'évaluer l'impact possible des réformes envisagées et anticiper leurs potentiels effets socio-économiques ou environnementaux. Cela est essentiel pour orienter de manière éclairée les politiques d'aménagement du territoire et assurer un développement durable et harmonieux des territoires.

Brupartners considère néanmoins qu'il a manqué un dispositif général de monitoring et de suivi de la mise en œuvre du PRAS depuis sa modification en 2013. En effet, bien que certains points précis aient fait l'objet de suivis spécifiques, aucun outil globalisé n'a été mis en place pour garantir une vision d'ensemble cohérente.

1.5 Concernant l'actualisation de la situation existante de fait

Estimant qu'un travail de mise à jour régulier apparaît nécessaire, **Brupartners** soutient :

- La volonté de dépasser l'ambition d'une unique actualisation de l'inventaire de l'occupation du bâti et du non-bâti localisés en Région de Bruxelles-Capitale (telle qu'imposée dans le cadre des révisions du PRAS par l'article 24 du CoBAT) afin de donner plus d'ampleur à la SitEx ;
- La volonté de dépasser le rôle ponctuel de soutien aux travaux de modification du PRAS de la SitEx et de faire de ce dispositif un outil dynamique et évolutif de veille territoriale devant permettre d'appréhender la situation existante en matière d'aménagement du territoire et de suivre l'évolution des occupations du sol et du bâti.

Brupartners invite également à partager ces données avec les autorités délivrantes afin de réduire la charge administrative et le temps nécessaire à l'instruction des demandes de permis d'environnement et d'urbanisme.

Brupartners estime important de centraliser et d'intégrer au maximum les données disponibles en matière d'aménagement du territoire et d'occupation du sol et du bâti. À ce titre, il suggère d'organiser un partage de données avec la future banque-carrefour des bâtiments et de leurs occupations.

2. Considérations générales

2.1 Mixité des fonctions et place des activités industrielles et logistiques au sein du territoire régional

Brupartners informe qu'il vient de créer en son sein un groupe de travail sur la thématique spécifique de l'industrialisation au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale. Eu égard aux liens évidents des

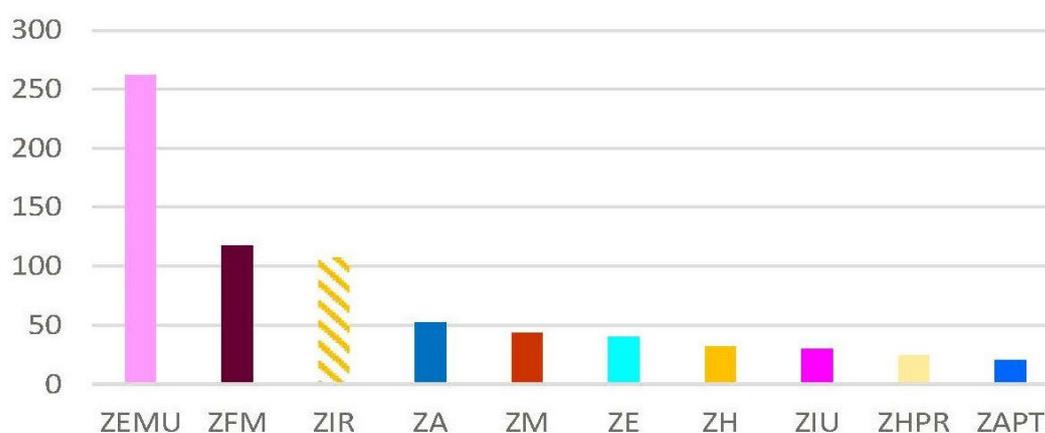
réflexions sur cette thématique avec les aspects industriels du PRAS et l’avenir des grandes zones industrielles de la Région, Perspective sera tenu informé des conclusions de ce groupe de travail.

Brupartners constate que les travaux de Perspective (singulièrement le diagnostic, l’étude qualitative et l’étude quantitative) démontrent notamment que :

- Les affectations sont stables depuis 2001. Le seul changement significatif est l’apparition des ZEMU en 2013 ;
- Les ZEMU sont les parcelles où l’on bâtit « le plus » et « le plus vite » (par rapport à la moyenne régionale) ;
- Il y a très peu d’activités productives qui sont bâties dans les ZEMU (où sont principalement érigés des logements) ;
- Les objectifs relatifs à la mixité des fonctions et au développement des entreprises urbaines sont ceux étant considérés comme les « moins atteints » ;
- La cohabitation entre la fonction logement et d’autres fonctions semble rencontrer des difficultés dans les zones mixtes. En plus des nuisances (acoustiques, olfactives ou visuelles), cette cohabitation est également rendue difficile par certains seuils du PRAS qui ne sont pas adaptés aux activités économiques ;
- Les évolutions en termes de surface plancher démontrent une hausse des fonctions logement et équipements parallèlement à une baisse des fonctions bureaux et activités productives ;
- Des acteurs scientifiques estiment « *souhaitable de maintenir des activités productives à Bruxelles, pour assurer un ancrage local d’emplois et une résilience d’autant plus nécessaire que la périphérie elle aussi se désindustrialise (et devient plus résidentielle) et ne pourra pas compenser structurellement. [...] [Les acteurs industriels de] grands formats restent fondamentaux et structurants [...]. Ils ont besoin d’espace, avec une séparation stricte des fonctions. Ces espaces doivent être protégés par l’affectation du sol. [...]. La réinsertion d’activités de petit format dans le tissu urbain est une nécessité pour contribuer à une ville de proximité. Une des conditions dans la situation actuelle serait de fixer des seuils minimaux de maintien/de développement des activités productives dans les zones de mixité* »².

Ces constats sont d’ailleurs résumés et illustrés dans les deux graphiques suivants :

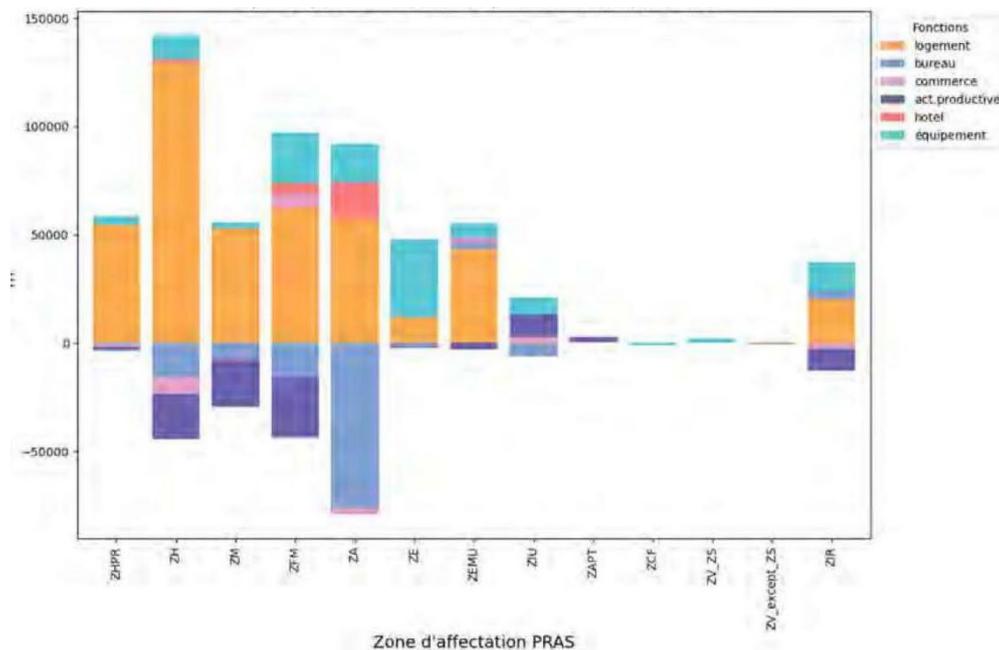
Densification annuelle moyenne (M2 SP/ha) – 2018-2021



Source : « [SHARE THE CITY-orientations stratégiques](#) », Tome 2 : Recueil des supports, Perspective, avril 2024, p. 72

² « SHARE THE CITY-diagnostic », Présentation et synthèse des consultations, Perspective, décembre 2023, Pages 167-168.

Superficie plancher nette autorisée par zone d'affectation du PRAS



Source : « [SHARE THE CITY-orientations stratégiques](#) », tome 2 : Recueil des supports, Perspective, avril 2024, p. 73

Brupartners constate en outre que plusieurs de ses réflexions concernant les activités productives (voir *infra*) correspondent aux récentes analyses réalisées dans le cadre de l'observatoire des activités productives³.

Brupartners est convaincu que diverses fonctions (climat/biodiversité, logement, économies urbaines) sont nécessaires car elles répondent à des besoins essentiels des Bruxellois et qu'elles sont vitales au bon fonctionnement de la Région et à l'attractivité du territoire. L'enjeu de cohabitation de ces fonctions est donc stratégique et le PRAS doit y apporter une solution pérenne.

Bien qu'il soit également assuré par d'autres secteurs comme celui des services (voir *infra*), **Brupartners** rappelle toutefois avec insistance le rôle socio-économique joué par le secteur des activités économiques et productives lorsque celles-ci sont porteuses d'emplois de qualité.

Brupartners estime que l'évaluation de la pertinence d'implanter tel ou tel type d'activités économiques (notamment les activités productives et logistiques) doit être analysée avec attention afin de garantir un usage optimal et cohérent du territoire. Cette évaluation doit évidemment prendre en considération la densité d'emplois d'une activité (soit le nombre d'emplois créés sur une surface occupée par une activité économique) ainsi que la qualité des emplois créés et leur concordance avec les caractéristiques socio-économiques de la population bruxelloise.

Néanmoins, se baser sur le seul critère « emploi » serait réducteur et insuffisant. Il est essentiel de développer une approche holistique intégrant des critères comme l'impact environnemental, l'apport à l'économie circulaire ou aux dynamiques urbaines afin de garantir que l'implantation d'activités économiques s'intègre harmonieusement dans le fonctionnement global de la ville, renforce la

³ [Perspective.brussels, « Observatoire des Activités Productives - État des lieux. Les espaces de la production alimentaire à Bruxelles », novembre 2024.](#)

résilience urbaine et participe à la transition vers un modèle plus durable et respectueux des dynamiques locales.

À ce titre, **Brupartners** estime nécessaire d'également considérer l'impact d'une activité économique en tenant compte d'une part de sa contribution au métabolisme urbain (rôle dans la gestion des flux urbains (eau, énergie, matériaux, déchets, mobilité), d'autre part de son impact sur le maintien ou la création de circuits courts limitant les besoins de déplacements, participation à l'économie circulaire) et enfin de ses externalités positives (dynamisation des filières locales, le soutien à l'innovation ou la création d'écosystèmes industriels...).

Dès lors, **Brupartners** insiste pour que tout projet prévoyant l'implantation d'activités mixtes garantisse effectivement l'équilibre des fonctions et un déroulement optimal des activités économiques. En outre, il estime essentiel de permettre l'organisation d'activités industrielles et logistiques dans des zones monofonctionnelles délimitées et séparées.

Enfin, **Brupartners** insiste vivement pour que les zones existantes soient préservées (en ce compris les grandes réserves foncières comme Schaarbeek formation, centre TIR, Solvay et Audi). Elles sont en effet indispensables au développement logistique de l'industrie et de la Région dans son ensemble.

De surcroit, **Brupartners** recommande avec insistance d'augmenter les surfaces dévolues aux ZIU et aux ZAPT notamment afin d'y accueillir des activités d'économie circulaire essentielles au métabolisme urbain et à une gestion environnementale efficace de la Région. En effet, de nombreuses activités de ce type (urban mining, tri/recyclage...) sont particulièrement extensives en surface.

Cohabitation de fonctions

La proximité d'une activité productive avec d'autres fonctions telles que le logement ou les équipements peut rendre complexe l'utilisation de zones mixtes et s'avérer inadéquate à l'installation de nouveaux acteurs.

Brupartners insiste donc sur la nécessaire cohérence des fonctions destinées à cohabiter. À cet égard, il est essentiel :

- De rester attentif à la compatibilité des activités déjà existantes sur et autour d'un site avec les nouvelles activités qui y sont projetées ;
- De penser, le plus en amont possible, les conditions permettant une compatibilité entre les différentes fonctions en tenant compte des différentes typologies d'activités productives.

En outre, **Brupartners** estime nécessaire de mieux accompagner le développement de la mixité entre les fonctions résidentielles et activités productives dans des conditions optimales. Il s'agit notamment de proposer des outils adéquats aux développeurs de projets. Un facteur de réussite de la mixité réside certainement dans la co-conception de projets (au regard des spécificités des activités productives à intégrer) et dans l'identification d'aménagements complémentaires propres à minimiser les nuisances (en termes acoustiques, olfactifs ou visuels).

Enfin, **Brupartners** souligne que, bien qu'étant catégorisées dans la même fonction, les activités productives immatérielles et matérielles n'ont pas la même résilience à la mixité. Elles peuvent à ce titre entrer en concurrence ou ne pas représenter le même intérêt pour les promoteurs et développeurs immobiliers. Il peut donc aussi exister une hiérarchisation au sein d'une même affectation. La vision et l'analyse de la mixité des fonctions doivent prendre cette dimension en considération.

Le cas des ZEMU

Le diagnostic est clair : le PRAS démographique a eu pour effet de transformer certaines ZIU en ZEMU. Or, un constat semble partagé par tous (malgré l'absence d'une évaluation fine des effets des ZEMU) : les ZEMU ont accéléré la transformation de quartiers anciennement industriels en des espaces principalement résidentiels peu, voire pas, compatibles avec les activités productives.

Ainsi, la fonction économique a été affaiblie et la mixité promue lors de la mise en place des ZEMU s'est faite aux dépens d'activités productives. En outre, en proposant du logement sur d'anciens terrains encore récemment dédiés aux activités productives, les ZEMU ont participé à la spéculation immobilière dans les périmètres qu'elles couvrent.

Brupartners considère nécessaire et urgent d'évaluer sérieusement et en détail les effets des ZEMU sur la mixité et la cohabitation des fonctions. Ceci afin de vérifier si les ZEMU sont à considérer comme une « fausse bonne idée » à abandonner ou si des ajustements permettraient d'atteindre l'objectif de mixité.

Si la volonté reste de promouvoir la mixité via les ZEMU, **Brupartners** estime essentiel d'en revoir la définition afin de mieux identifier les activités à y promouvoir. Selon lui, il est impératif que les activités logistiques y soient acceptées (ceci pour autant qu'elles répondent à des critères d'emploi, d'impact environnemental et de contribution à l'économie circulaire afin de garantir une intégration harmonieuse dans le fonctionnement global de la ville). Par ailleurs, **Brupartners** considère que ces zones ne doivent pas inclure les activités de pure production immatérielle qui sont en réalité des activités de service.

Des fonctions incompatibles

Brupartners souligne que certaines activités productives et industrielles restent incompatibles avec la fonction résidentielle au regard des nuisances provoquées (bruit, poussière, odeurs...).

Dès lors, **Brupartners** réinsiste vivement pour que la Région de Bruxelles-Capitale préserve les zones existantes affectées à ce type d'activités et maintienne la superficie actuellement affectée aux ZIU (par exemple en interdisant les PPAS dérogatoires dans les ZIU et les ZAPT ou en permettant la densification de zones industrielles) voire augmente les surfaces dévolues aux activités productives et industrielles.

2.2 Fonction commerciale

Tout en estimant qu'il peut être légitime d'ambitionner le développement de certains projets commerciaux de grande envergure, **Brupartners** insiste également sur la nécessité de créer un cadre permettant le développement d'une offre commerciale incluant de petits commerces de proximité dont la présence est essentielle à la vie locale. À cet égard, **Brupartners** estime impératif de garantir que tout éventuel projet commercial de grande ampleur n'ait aucun impact négatif sur le commerce de proximité.

En cas de développement commercial supplémentaire, **Brupartners** estime prioritaire d'assurer la complémentarité et d'éviter toute concurrence avec les tissus économiques déjà existants. Dans cette optique et afin de ne pas déformer l'attractivité économique de ces tissus de proximité existants, **Brupartners** estime que l'offre commerciale doit être définie pertinemment au moyen d'une approche globale fondée sur une réflexion stratégique et cohérente (notamment en tenant compte de l'offre

existante) à propos de l'évolution et de l'identité commerciales ambitionnées dans chaque zone affectée à cette fonction.

2.3 Logement

Ininterrompue depuis 1996, la croissance de la population bruxelloise impacte l'aménagement du territoire en accroissant la demande de logements (NDLR : la Région de Bruxelles-Capitale compte plus de 1,25 million d'habitants depuis le 1^{er} janvier 2024⁴). Or, l'accès à un logement est un besoin vital pour toutes et tous. Le droit à un logement décent est d'ailleurs inscrit à l'article 23 de la Constitution belge.

Dans ce contexte et eu égard aux caractéristiques socio-économiques de la population bruxelloise, **Brupartners** estime nécessaire de s'attaquer à la crise du logement, notamment en répondant aux besoins de logements sociaux et abordables. Afin de tenir compte des évolutions démographiques et socio-économiques, il est également nécessaire que les outils mis en place pour répondre à cette crise soient évolutifs.

En outre et bien qu'il s'agisse d'un phénomène plus multifactoriel relevant davantage de l'hébergement que du logement à proprement parlé (liens avec les questions de migrations, de décrochage social ou d'errance urbaine), une politique ambitieuse en matière de logement doit aussi contribuer à la lutte contre le phénomène du « sans-abrisme ».

Brupartners constate que la faisabilité juridique de traiter la question du logement abordable dans le PRAS a été étudiée par Perspective. Sur base de cette analyse, Perspective estime que le PRAS peut constituer un outil réglementaire pour s'attaquer à la crise du logement. La question du logement a donc été introduite dans l'avant-projet de modification du PRAS.

Avec la thématique des espaces à consacrer aux activités productives, **Brupartners** estime que la question du logement (qui doit être comprise comme une fonction non-homogène dans ses typologies) et de son accessibilité sont des thématiques majeures pour les années à venir.

Brupartners reconnaît que l'enchevêtrement de divers plans traitant de ces thématiques d'une part ne contribue pas à l'objectif de rationalité / simplification administrative et d'autre part est de nature à nuire au développement d'activités productives ainsi qu'à la production de logements abordables.

Néanmoins, **Brupartners** souligne que les points de vue des interlocuteurs sociaux divergent à propos du rôle du PRAS et des outils planologiques/réglementaires/économiques les plus adaptés pour répondre de manière satisfaisante à la problématique de l'accès au logement ainsi qu'à propos des solutions concrètes et détaillées à mettre en œuvre pour répondre efficacement à cette problématique.

Poursuivant ses réflexions sur ces sujets et soulignant d'ores et déjà la nécessité de veiller à la cohérence des révisions en cours du PRAS et du RRU, **Brupartners** informe qu'il détaillera les points de vue et les propositions des interlocuteurs sociaux sur ces thématiques dans le cadre de la future demande d'avis sur saisine relative à la révision du PRAS.

⁴ « FOCUS n°61 - Baromètre démographique 2023 de la Région de Bruxelles-Capitale », Institut bruxellois de statistique et d'analyse, Jean-Pierre Hermia, décembre 2023 (disponible [ici](#)).

2.4 Équipements et services

Brupartners rappelle que chaque hausse du nombre de logements induit parallèlement une augmentation des besoins en services et équipements collectifs (création de places en crèche ou dans les écoles, développement de services de soins de santé, déploiement de services de mobilité multimodaux, mise à disposition d'espaces verts et culturels, développement de l'offre commerciale...).

En outre, **Brupartners** rappelle que les secteurs non-marchands sont de grands pourvoyeurs d'emplois à tout niveau de qualification offrant d'excellentes perspectives professionnelles pour les résidents de la Région (voir l'avis d'initiative [A-2023-072-BRUPARTNERS](#) commun de Brupartners et des Conseils consultatifs de l'Aide aux personnes et de la Santé de la COCOF et de la COCOM sur les secteurs non-marchands social-santé à Bruxelles rendu le 18 octobre 2023).

Brupartners insiste donc pour que la révision du PRAS maintienne l'offre existante et intègre une réflexion autour des services et équipements collectifs favorisant le bien-être, la cohésion sociale et l'attractivité du territoire.

2.5 Aspects environnementaux et résilience climatique

Brupartners estime essentiel de tenir compte des enjeux environnementaux et climatiques, notamment eu égard à certaines caractéristiques de notre Région la rendant potentiellement vulnérable à des phénomènes d'inondations et d'îlots de chaleur (topographie, urbanisation, imperméabilisation des sols...).

La résilience aux changements climatiques est donc un objectif majeur devant être davantage inclus dans la révision du PRAS. Il est donc important de veiller à protéger les affectations du sol existantes qui permettent cette résilience. Il est également nécessaire d'évaluer, au cas par cas, les potentialités de conciliation entre chaque affectation du sol et les réponses à apporter aux enjeux environnementaux, climatiques ou de biodiversité.

Le PRAS doit également réserver des espaces pour des activités permettant de répondre aux besoins industriels et logistiques liés à la gestion environnementale en milieu urbain. Il est notamment nécessaire de prévoir des espaces pour les activités suivantes (particulièrement extensives en surface) :

- « Urban mining » ;
- Tri et Recyclage ;
- Gestion de l'eau et des déchets ;
- ...

Brupartners souligne que ces domaines, essentiels pour répondre aux enjeux environnementaux et pour une gestion efficace du métabolisme urbain, sont généralement des activités industrielles. Il renvoie dès lors à ses considérations relatives à ce type d'activités émises sous le titre « 2.1. Mixité des fonctions et place des activités industrielles et logistiques au sein du territoire régional ».

2.6 Politique de mobilité

Brupartners demande de veiller à la cohérence entre le PRAS et la politique régionale de mobilité. Il estime essentiel qu'un lien juridique soit établi entre le PRAS et le plan régional de mobilité afin de s'assurer que la gestion des voiries se fasse en cohérence avec l'affectation du sol et donc des activités.

Brupartners rappelle que, pour concrétiser les ambitions régionales en matière de mobilité, la mise en place d'alternatives cohérentes à l'usage de la voiture ainsi que des mesures concrètes d'accompagnement sont indispensables (développement de l'offre de transports en commun, soutien des modes de déplacements partagés, encouragement à la mobilité active, accès multimodal des périmètres...).

3. Considérations particulières

3.1 Concernant les orientations stratégiques

Brupartners constate que la révision du PRAS est actuellement envisagée autour de 3 « priorités », 7 « objectifs » et 14 « OS ».

Brupartners prend acte qu'à ce stade, aucune hiérarchie entre ces « priorités », « objectifs » et « OS » n'a été déterminée. La volonté est de les confronter à divers acteurs afin de les faire évoluer, de les nuancer ou les renforcer.

C'est donc dans ce cadre et en se basant sur un examen des 14 fiches détaillant chaque OS que **Brupartners** émet les remarques suivantes.

OS 1 : Limiter l'emprise au sol de l'urbanisation

Brupartners s'interroge quant au réalisme de l'objectif visant « zéro imperméabilisation (ou artificialisation) ». Celui-ci semble très ambitieux, voire impossible à tenir, d'autant plus s'il est appliqué dans les quartiers périphériques devant se densifier pour soulager les espaces les plus centraux.

Brupartners suggère donc l'instauration de règles de densification différenciées en fonction des quartiers centraux et des quartiers périphériques.

OS 2 : Rétablir le cycle de l'eau dans l'aménagement urbain

Brupartners constate que l'une des adaptations à étudier pour atteindre l'OS consiste à « affecter le canal de manière plurifonctionnelle (activités économiques, récréatives, transport, fonctions écologiques...) ».

Brupartners insiste sur l'impérative préservation des activités économiques dans les ZAPT et sur le maintien d'une activité économique autour des sites ayant un caractère multimodal intrinsèque et favorisant le recours à la voie d'eau.

OS 4 : Organiser la densité et optimiser le bâti existant

Brupartners constate la volonté d'« organiser la densité bâtie en limitant les emprises au sol, tenant compte des caractéristiques des quartiers et de la densité bâtie existantes en incitant à une dédensification dans certains endroits (pour permettre un rafraichissement de la ville, le renforcement du rôle des îlots de fraîcheur, un retour à de la pleine terre, pour répondre aux besoins en espaces ouverts) [et] en autorisant sous conditions précises une densification à d'autres endroits (pour répondre

aux besoins de logements, équipements et services, ainsi que développer les activités économiques), en priorisant l'urbanisation sur les sols déjà imperméabilisés ».

Estimant nécessaire d'avoir une plus grande lisibilité des impacts potentiels, **Brupartners** demande que cette ambition soit davantage spécifiée. Par ailleurs, il demande davantage de clarté dans la manière dont seront définies les zones où il sera prévu de « favoriser la densification et/ou la dédensification ».

Enfin, **Brupartners** insiste pour que les ambitions affichées du PRAS en matière de densification (afin d'optimiser l'usage du foncier, réduire l'étalement urbain ou répondre aux besoins en logements/infrastructures/services) trouvent écho auprès des services d'urbanisme. En effet, plusieurs fois annoncé, l'appel à la densification verticale sans excès (c'est-à-dire raisonnable dans le dépassement des gabarits voisins (ajout d'un ou deux étages)) ne s'est, dans les faits, que rarement traduit et les permis d'urbanisme délivrés ont plutôt eu tendance à tasser le bâti.

OS 5 : Anticiper les besoins énergétiques via l'affectation du sol

Estimant l'idée intéressante, **Brupartners** estime néanmoins que l'adaptation à étudier pour atteindre l'OS prévoyant d'« autoriser sous conditions les infrastructures de production d'énergie d'origine renouvelable dans toutes les zones comprenant de la mixité dont les ZIR, [et] plus spécifiquement pour les grands formats dans les ZIU, ZAPT, ZCF » doit être conditionnée au fait que le PRAS permette d'augmenter la superficie des espaces dédiés aux activités industrielles et logistiques.

OS 6 : Augmenter et répartir l'offre de logement abordable

Brupartners rappelle estimer nécessaire de s'attaquer à la crise du logement, notamment en répondant aux besoins de logements sociaux et abordables tout en soulignant que les points de vue des interlocuteurs sociaux divergent à plusieurs égards (rôle du PRAS, outils les plus adaptés et solutions concrètes à mettre en œuvre pour répondre à cette problématique). Il renvoie donc à ses considérations exprimées sous le titre « 2.3. Logement » ainsi qu'à l'avis qu'il rendra dans le cadre de la future demande sur saisine relative à la révision du PRAS dans lequel il détaillera les points de vue et les propositions des interlocuteurs sociaux sur cette thématique.

Brupartners constate qu'une des adaptations à étudier pour atteindre l'OS consiste à « mieux discerner logement et établissement hôtelier incluant les nouvelles formes d'hébergement touristique ». À ce propos, il souligne l'importance de veiller à assurer une cohérence et une continuité avec la réforme de l'ordonnance du 1^{er} février 2024 relative à l'hébergement touristique. Il demande d'assurer l'effectivité quant aux objectifs de protection et de développement de l'activité économique hôtelière et l'activité réglementée d'hébergements touristiques légaux, respectueuses d'un écosystème économique et d'habitat.

Par ailleurs, **Brupartners** demande de soutenir, sur le plan des enjeux de l'aménagement urbain, la lutte contre le détournement de logements en locations résidentielles illégales, destructurantes pour le marché immobilier et destructrices de logements moyens.

OS 8 : Structurer le territoire en noyaux de proximité

Brupartners préconise de ne pas systématiquement activer les rez-de-chaussée vers des activités économiques et/ou artisanales. En effet, si la demande économique n'est pas présente, le résultat serait contre-productif et augmenterait la vacance commerciale.

OS 10 : Conserver des zones spécialisées pour de grands services urbains

Brupartners demande que le programme ZIRAD ne puisse être affecté qu'exclusivement à des activités industrielles ou d'infrastructures urbaines (et non à tout type d'équipement). Il pourrait être opportun de transformer des ZIRAD en ZIU (et d'y installer, si nécessaire, des installations industrielles liées à la gestion environnementale en milieu urbain).

OS 11 : Répondre à des besoins collectifs évolutifs par l'affectation du sol

Brupartners suggère que les espaces d'occupation temporaire, les zones blanches, puissent également être mobilisés par les espaces économiques (quelle que soit l'affectation initiale).

OS 12 : Assurer la place de l'économie dans le tissu urbain mixte

Brupartners estime nécessaire de clarifier et de préciser explicitement la notion de « commerce de proximité ». Selon **Brupartners**, des commerces franchisés ne doivent pas, par définition, être exclus de la notion de « commerce de proximité ».

Par ailleurs, **Brupartners** demande de ne pas limiter le « grand commerce spécialisé » aux ZEMU et aux ZIU. Il rappelle en outre son insistance pour que les ZIU ne puissent être consacrées qu'exclusivement à des activités industrielles et logistiques.

OS 13 : Préserver des zones spécialisées productives, logistiques et agricoles

Outre ses considérations émises sous le point « 2.1. Mixité des fonctions et place des activités industrielles et logistiques au sein du territoire régional », **Brupartners** émet les considérations particulières suivantes :

- La définition d'une activité productive doit être revue afin de distinguer la production matérielle de la production immatérielle ;
- Considérant que cette cohabitation est impossible (notamment pour des questions de sécurité d'accès et des activités), la proposition d'autoriser des activités de fête dans des ZIU ou des ZAPT n'est pas soutenue.

OS 14 : Combiner rayonnement international et qualité du cadre de vie

Brupartners demande de permettre une certaine flexibilité entre les zones administratives et les zones d'habitation, sachant que ces fonctions cohabitent aisément.

Concernant les hébergements touristiques, **Brupartners** insiste sur la nécessaire cohérence de l'ensemble des définitions applicables dans ce secteur. Il est notamment essentiel de distinguer clairement les activités d'hébergement touristique (notamment hôtelières) inscrites dans un cadre réglementé et les activités d'hébergement résidentiel. La régularisation ou l'interdiction de ces dernières doit être opérée en application de l'ordonnance du 1^{er} février 2024 relative à l'hébergement touristique. Ceci afin d'enrayer le phénomène de suppressions croissantes de logements moyens et de pression spéculative sur le marché immobilier depuis l'émergence des activités de plateformes d'hébergement touristique. A cet égard, **Brupartners** rappelle avoir émis un avis le 5 septembre 2024 relatif au projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance du 1^{er} février 2024 relative à l'hébergement touristique ([A-2024-046-BRUPARTNERS-FR](#)).

4. Conclusions

Selon **Brupartners**, la politique d'aménagement du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (et donc la révision du PRAS) doit répondre aux enjeux socio-économiques fondamentaux suivants :

- **Stimuler la croissance économique** en favorisant un environnement propice à l'activité économique et à l'investissement. Un tel contexte est favorable à la création d'emplois décents et durables dans des secteurs variés de l'économie (construction, activités industrielles, logistique, tourisme, services, culture...). Il est important que le PRAS puisse donner une place forte à l'industrie urbaine afin de maintenir une diversité du tissu économique et assurer ainsi une meilleure résilience de la Région. En outre, un environnement urbain bien aménagé disposant d'infrastructures de production et de services de qualité est attractif et contribue à la compétitivité d'un territoire ;
- **Promouvoir la justice sociale** en réduisant les inégalités socio-économiques grâce à un accès équitable aux ressources et aux opportunités pour tous les habitants de la Région. Cela implique notamment de fournir un logement, des emplois décents, des services publics de qualité et des infrastructures de transport accessibles à toutes et tous ;
- **Améliorer le bien-être et la qualité de vie** en offrant un environnement urbain sûr, sain, inclusif, et dynamique via entre autres la création d'espaces verts, de lieux de rencontre, d'équipements culturels et sportifs ;
- **Apporter des réponses aux enjeux environnementaux et climatiques** en organisant le territoire en prenant en considération les interactions entre les activités humaines et l'environnement et en aménageant la Région de manière plus résiliente et durable face aux défis environnementaux et climatiques.

*
* *

Annexe - Liste des acronymes

CoBAT Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire

OS Orientation Stratégique

PRAS Plan Régional d'Affectation du Sol

RRU Règlement Régional d'Urbanisme

SitEx Situation Existante

ZAPT Zone d'Activités Portuaires et de Transport

ZCF Zones de Chemin de Fer

ZEMU Zone d'Entreprises en Milieu Urbain

ZIR Zones d'Intérêt Régional

ZIRAD Zones d'Intérêt Régional à Aménagement Différé

ZIU Zone d'Industries Urbaines