

**À l'attention du Collège des Bourgmestres et échevins
de la Ville de Bruxelles
Service d'Urbanisme
Boulevard Anspach, 6
1000 Bruxelles**

Objet : Avis d'Inter-Environnement Bruxelles (IEB) en réponse à l'enquête publique concernant le **permis d'environnement PE/MV P1216/2016 et le permis d'urbanisme PU/SV P396/2017** ayant pour objet la construction de différents immeubles au sein de la Cité Administrative et l'aménagement de différents espaces commerciaux.

Monsieur le Bourgmestre,
Mesdames et messieurs les Échevins,
Chers membres de la commission de concertation,

Par la présente, je vous fais parvenir l'avis de mon association concernant le projet mentionné ci-dessus. Afin de l'introduire, nous nous permettons de rédiger quelques remarques d'ordre général sur les conditions de rédaction de l'avis pour cette commission. Il nous semble important de rappeler que les différents documents nécessaires à la bonne compréhension du dossier étaient relativement volumineux. L'étude d'incidence comprenait à elle seule plus de mille huit cents pages. Pourtant, les dossiers nous sont parvenus dix jours après le règlement des frais administratifs nécessaire à son obtention. Par ailleurs, ils étaient incomplets puisqu'une série de documents essentiels à la compréhension du projet n'y étaient pas inclus. Malgré les demandes du comité Notre-Dame-aux-Neiges, la période d'enquête publique n'a pas été prolongée. Nous regrettons grandement cet état de fait puisque, sur une période aussi courte, il est très difficile de prendre connaissance de l'ensemble du dossier. Cette complexité est d'ailleurs renforcée pour les habitants et les citoyens puisqu'ils n'ont pas le loisir de consulter le dossier durant leurs activités professionnelles. Si les problèmes évoqués ci-dessus résultent de problèmes informatiques et qu'ils ne sont pas intentionnels, nous regrettons néanmoins que les délais n'aient pas été prolongés. Cela aurait permis à chacun de prendre part à la commission et de participer pleinement au processus démocratique organisé par la commune.

Périmètre de la demande

Les demandes de permis que la commission doit traiter aujourd'hui s'inscrivent au sein d'un périmètre ayant subi de nombreux bouleversements au XX -ème siècle. Il faut rappeler, en effet, qu'en lieu en place de la Cité Administrative se trouvait en quartier mixte. La construction de la jonction Nord-Midi, la création du quartier Nord, la réalisation de la petite ceinture et la Cité Administrative ont été une réponse, à l'époque, de l'autorité publique à la nécessité pour la capitale

de s'adapter à la modernité. Ces différents projets sont emblématiques du courant moderniste/ fonctionnaliste. L'idée générale sous-tendant ce courant était la création d'une ville machine où chaque espace monofonctionnel de la ville communique entre eux afin d'en favoriser l'efficacité. Pour appliquer ce principe théorique, des quartiers entiers ont été détruits afin d'ériger des espaces monofonctionnels. Les conséquences de ces politiques ne se résument pas aux lotissements puisque la mobilité automobile se trouve au centre du projet fonctionnaliste. En effet, la rue n'était plus considérée comme un espace social. Elle a été réduite à la simple fonction de transit et a amené l'agglomération à se doter d'une multitude d'autoroutes urbaines au sein de son périmètre. Aujourd'hui, ce mouvement est décrié par tous et la Région et les communes ont consacré plus de trente ans à essayer de réparer les dégâts causés par ces différentes orientations. On peut notamment évoquer la politique de Rénovation, la transformation des autoroutes urbaines en boulevards et les tentatives multiples pour limiter l'emprise de la voiture en ville. Le projet d'aujourd'hui est, par ailleurs, exemplatif de ces politiques puisque le PPAS « Pachéco » veut transformer un espace essentiellement dédié à la fonction administrative en territoire multifonctionnel. En outre, il prévoit de transformer le boulevard Pachéco en boulevard urbain. D'autres projets similaires existent d'ailleurs dans le périmètre attenant et notamment : les contrats de rénovation du boulevard Saint Lazare et du carrefour Botanique ainsi que le réaménagement de la petite ceinture. Le projet d'aujourd'hui est-il cohérent en vue des différents projets au sein du périmètre ?

La demande de permis consiste en cinq bâtiments d'une superficie plancher totale de 184,853 m². Étant donné l'importance du métrage, ces immeubles auront une hauteur de cinq à dix-neuf étages. Si ces bâtiments sont issus de l'architecture contemporaine, l'étude d'incidence remarque que certains éléments comme l'implantation ou le traitement architectural (les volumes, la proportion des baies et l'aire clairement délimitée des façades) rappellent l'architecture moderniste¹. Pour Inter-Environnement Bruxelles, ces éléments sont loin d'être un atout. S'ils renforcent la cohérence architecturale au sein du périmètre de la cité, ils accentuent également les divergences qui existent entre la cité administrative et le reste de la ville, entre les tours et les éléments patrimoniaux (la cathédrale Sainte Gudule ou la place des congrès notamment). Cet élément est par ailleurs renforcé par l'essence même des gratte-ciels : ils sont trop verticaux pour être présent au sein du quartier historique du Pentagone. De plus, l'ensemble de ces émergences provoque un sentiment d'écrasement sur ces abords. Ils sont particulièrement perceptibles le long de Boulevard Berlaymont, à l'intersection de boulevard du Jardin Botanique et du Boulevard Pacheco et à l'intersection du Boulevard de l'Oratoire et de la rue de la Banque².

¹Étude d'incidence, p.531

²Étude d'incidence, p.516 -520

En ce qui concerne l'aspect multifonctionnel de l'espace, nous constatons surtout que la Cité Administrative va se transformer en deux espaces monofonctionnels, le nord du site sera consacré au bureau tandis que le sud du site sera essentiellement dévolu aux logements. Compte tenu de ces considérations, il nous semble que le projet RAC 4 accentue le caractère fonctionnaliste du quartier et est incohérent avec les nombreux projets visant à réhabiliter l'espace public à la suite des dérives de la « Bruxelisation ».

De nombreux projets ... et de nombreux plans !

Dès lors, on peut se demander comment on arrive à un projet complètement incohérent avec la politique globale de la ville. Pour y répondre, il est opportun de s'intéresser aux contextes qui ont permis aux différents plans de voir le jour. Ainsi lorsque le PRAS est adopté en 2001, la Cité Administrative est à l'abandon à la suite de la fédéralisation de l'Etat belge. La Région y voit une opportunité pour réhabiliter le site, le rendre multifonctionnel et rétablir une connexion entre le haut et le bas de la ville. C'est pourquoi le plan d'affectation des sols établit un seuil minimal de 35% à atteindre pour le logement. Ce n'est que postérieurement (2003) que Brevast acquiert la Cité Administrative auprès de l'Etat fédéral. Au sein du contrat de vente se trouve une clause de sauvegarde garantissant au promoteur la construction de 70 000 m² de bureau. Si cette clause est en contradiction manifeste avec l'esprit du PRAS, l'état fédéral va faire pression auprès de la Région et de la Ville pour que les clauses du contrat soient respectées. Les pressions vont aboutir à un accord régional permettant aux promoteurs de construire plus de 68 000m² de bureau. Le PPAS, rédigé en 2013, prend acte de la situation existante et tente d'élaborer des prescriptions urbanistiques permettant d'arriver à 35 % de logements sur le site. La logique mathématique est implacable et si 68 000m² de bureau ont été construits, il va falloir aménager les derniers espaces densément. Trop densément ? En prenant en compte l'esplanade et une partie de Jardin Perchère, la surface totale du site est 0.02 km². Sur ces petits espaces, en tenant compte du bâtiment Belaire, 1138 habitants vont cohabiter. Si un km² était aménagé uniformément de cette manière, la densité au km² serait 56 925 habitants³. Alors certes, l'étude d'incidence dit qu'on peut encore densifier le quartier. Cependant pour obtenir cette assertion, il compare la zone de Notre-Dames-aux-Neiges aux quartiers les plus densément peuplés de l'agglomération et notamment Saint Josse. En l'état, le projet semble être construit à une échelle inhumaine et le PPAS, en voulant faire appliquer la loi, en a oublié son esprit.

³ Actuellement, la densité d'habitants au sein du quartier Notre-Dame-aux-Neiges est de 7559 habitants par km². C'est largement supérieur à la densité moyenne de la ville qui est de 5476,06 ha/km²

Le logement

Outre la densité, il est intéressant d'étudier les appartements en fonction du nombre de chambres. Deux cent trente appartements au sein du projet RAC4, soit 45%, sont consacrés aux studios et aux appartements une chambre. Ce faisant, le promoteur ne contrevient pas aux prescriptions du PPAS, mais il ne respecte pas non plus la proposition de ce dernier. Le plan suggérait de limiter ce type de produit à 35 % de l'offre globale. Cette proposition voulait pallier la carence de logement de grande taille au sein de la Région. Les appartements trois chambres sont de fait le parent pauvre du projet puisqu'il ne représente que 11,8% du nombre total de logements. Il est triste de constater que la logique marchande du projet prévaut sur les besoins des habitants bruxellois.

Dans le même ordre d'idée, le PPAS prévoyait la construction de 30% de logements sociaux et/ou conventionnés. Le projet satisfait à la condition de logements conventionnés, mais ne consacre aucune surface au logement social. Pourtant, l'urgence au sein de la région est bien présente. Quarante mille personnes sont sur liste d'attente actuellement et le caractère urgent de cette dimension est acté dans le PRDD. Ainsi : *« La demande en logements publics est cependant telle qu'il est illusoire d'imaginer pouvoir y répondre uniquement par la construction de nouveaux logements. En effet, si l'on ne tient compte que de la demande identifiée, environ 65 000 ménages se retrouvent sur une (ou plusieurs) liste d'attente pour louer ou acheter un logement public (+/-40 000 rien que pour le logement social) »*⁴ et *« La production de logements encadrés par l'intermédiaire des charges d'urbanisme sera également intensifiée. Des démarches actives seront entreprises auprès des promoteurs privés pour les sensibiliser davantage à s'acquitter de leurs charges d'urbanisme en nature (par la production de 15% de logements vendus à un opérateur public à un prix encadré et destinés à un public ciblé) plutôt qu'en numéraire. »*⁵. Malheureusement, ce texte est encore loin de produire ces effets. En 2016, le nombre de logements sociaux avait, d'ailleurs, diminué de 132 unités.

De plus, nous tenons à rappeler qu'il ne faut pas confondre logement social et logement conventionné. Le premier permet, en effet, de répondre à des besoins indépendamment des moyens. Il ne permet pas la discrimination et la spéculation. Il lutte contre les inégalités sociales tout en offrant une stabilité permettant de compenser le manque de ressource. Pour toutes ces raisons, il est d'intérêt public de favoriser le développement de logements sociaux.

Cependant, nous ne demandons pas une meilleure répartition entre logement social et conventionné. Nous attendons des pouvoirs publics qu'ils

⁴ PRDD, p.71

⁵ Ibidem., p. 72

respectent les engagements pris oralement. Nous tenons à rappeler que lors du lancement de l'élaboration du PPAS, le Collège des Bourgmestre et Échevins de la Ville de Bruxelles s'est prononcé pour la réalisation d'un projet comportant 25 % de logements conventionnés **ET** 25 % de logements sociaux. Lors de l'enquête publique sur le PPAS, nous avons rappelé les engagements pris vis-à-vis du logement social, et il nous avait été répondu qu'il n'était apparemment pas possible d'inclure la réalisation de ce type de logement dans le programme du PPAS, contrairement à la réalisation de logements conventionnés. Aujourd'hui, à l'heure de la demande de permis d'urbanisme, nous ne trouvons nulle trace de logements sociaux dans le projet proposé. Or, selon ce qui a été justifié et dit par le passé, c'est bien à ce stade qu'il faut entériner la réalisation de logements sociaux sur le site. Nous demandons dès lors d'inclure au programme de construction la réalisation de 25 % de logements sociaux en plus des logements conventionnés.

Nous regrettons, en outre, que les nouveaux logements ne satisfassent pas à la norme passive et ne qu'ils ne respectent pas le critère du PPAS imposant un seuil minimal de logement traversant.

Mobilité

La cité administrative se situe au sein d'un quartier particulièrement encombré aux heures de pointe. Les nouvelles infrastructures et logements vont inmanquablement contribuer à accentuer la saturation de la zone. L'étude d'incidence elle-même l'acte puisque : « *Les véhicules supplémentaires liés au site projeté contribueront inévitablement à renforcer cette saturation du trafic aux environs du site, mais dans des proportions raisonnables* »⁶ Inter-Environnement conteste à la fois le caractère raisonnable et inévitable de l'encombrement induit. D'une part, en raison des scénarii étudiés. Ceux-ci ne prennent pas en compte les transformations à venir. Pourtant, l'ensemble des voiries attenantes vont être transformées dans les années à venir. Le boulevard Pacheco doit être transformé en boulevard urbain, le boulevard Saint Lazare pourrait être supprimé, la petite Ceinture serait réaménagée en plaçant à minima des pistes cyclables. L'ensemble de ces aménagements vont réduire la capacité d'absorption de véhicules par les voiries. L'ensemble de ces bouleversements vont augmenter l'impact que le projet actuel aura sur l'encombrement aux heures de pointes.

Par ailleurs, dire que les encombrements générés sont inévitables nous semble inconséquent. On ne peut en effet que constater que le projet actuel a une vision très favorable à l'usage de la voiture. Les différents parkings projetés auront une capacité de 1750 véhicules. Il faut par ailleurs y ajouter 780 places en voiries dans un voisinage direct tout en prenant en compte les 3600 places des six parkings publics situés dans un voisinage proche. Le maintien de ces différents espaces est anachronique

⁶ Étude d'incidence, p. 1129

et en contradiction des politiques en matière de mobilité du Plan Iris 2 (-20% des km parcourus en RBC°). En l'état, il serait souhaitable que la commission réduise drastiquement les emplacements prévus. Elle devrait à minima supprimer les 272 places de parkings publics aux vues de la surabondance de l'offre dans le quartier. Il va dès lors de soi que la demande de dérogation du prometteur pour vingt places supplémentaires sur le parking public doit être refusée. En effet, diminuer le nombre d'emplacements de parkings disponibles contribue à rendre l'usage de la voiture moins compétitif, diminue l'encombrement des voiries, améliore la convivialité du quartier et l'usage de mode de transport actif.

En outre, nous regrettons qu'aucune rampe ne soit installée le long de boulevard Pacheco afin de permettre le passage à vélo entre l'Est et l'Ouest de la Cité Administrative. Si le passage est possible au moyen d'un ascenseur, un accès direct aurait permis d'amoindrir la rupture entre le haut et le bas de la ville.

Commerces et équipements collectifs

Tant la Zone d'Intérêt Régional que le plan régional d'affectation des sols consacrent la nécessité de créer un commerce de proximité au sein de la zone. Manifestement, la notion de commerce de proximité n'est pas une notion juridique contraignante et peut, dès lors, être interprétée comme du commerce de quartier ou du commerce à dimension régionale⁷. Inter-Environnement plaide ici pour le bon sens et insiste pour le commerce soit envisagé comme un commerce de quartier. Une distance de 5 km ne peut en effet pas être considérée comme une distance proche. Pourtant, en l'état actuel, l'étude d'incidence constate que les commerces sont de trop grandes tailles pour répondre exclusivement à la demande latente des bureaux. Elle note également que la distance avec le pôle de la rue Neuve est trop importante pour attirer les chalands vers la cité. Dès lors pour que le commerce soit viable, l'étude suggère la mise en place d'une locomotive commerciale afin d'augmenter l'attractivité du site. La situation nous semble problématique. En effet, soit une enseigne attractive s'installe sur le site et elle contribue à étendre encore davantage les rues commerçantes au centre-ville, soit la zone ne parvient pas à attirer cette locomotive. Dans ces derniers cas, les commerces fermeront et le vide commercial pourrait favoriser un sentiment d'insécurité en soirée. Nous demandons que la commission statue sur la nature de la locomotive et qu'elle en restreigne l'accès à des surfaces de type supermarché qui pourrait bénéficier au quartier comme point d'approvisionnement.

En ce qui concerne les équipements collectifs, IEB salue évidemment la volonté de l'autorité publique de créer un nouveau service d'intérêt collectif. Nous déplorons néanmoins que son emplacement est à la fois le moins ensoleillé et le plus susceptible d'abriter des îlots de chaleurs. Il

⁷ *Ibidem*, p 151

nous semble qu'il est de l'intérêt général de garantir le bien-être des enfants et nous demandons qu'une alternative soit mise en place afin de garantir aux enfants le droit d'un moment de récréation au soleil.

Enfin, nous nous interrogeons sur la proximité de l'entrée du parking de la police fédérale et de la future partie la plus densément peuplée de la cité administrative. Nous nous questionnons sur les échos que pourraient produire l'interaction entre les sirènes et les hauteurs du bâti.

L'alternative de composition architecturale

Il est indéniable que la nouvelle proposition est meilleure que celle soumise en 2016. Il faut néanmoins remarquer que sur quelques points elle fait moins bien que son prédécesseur. En matière de perspective sur la place des congrès, on peut constater que le bâtiment Pechère obstrue la vue de manière significative. Du point de vue patrimonial, il nous semble que cet élément amoindrit le prestige de l'artère. Cet élément nous semble d'autant plus dommageable que la place relève de la symbolique, de la mémoire de la guerre et de ses tueries.

Par ailleurs, les changements positifs ne transforment pas substantiellement le projet. Le gabarit des immeubles reste inchangé, leurs hauteurs aussi et la densité augmente un peu. Dès lors, nous tenons à rappeler la réaction du précédent échevin de l'urbanisme à propos du PPAS qui nous occupe aujourd'hui : *« On a rempli des surfaces au chausse-pied en partant d'un fichier Excel sans voir ce que cela allait donner en trois dimensions. Résultat, même le meilleur architecte ne pourrait pas dessiner quelque chose de viable en respectant le programme autorisé par la Région. Et à cet endroit stratégique, c'est un ratage complet. »*⁸

La dépendance au sentier

Le titre de cette partie est une référence à un concept de sciences humaines. Il décrit comment l'administration, indépendamment de sa volonté, est liée aux décisions du passé. Il explique comment la somme des décisions posées ne permet à l'autorité publique d'aménager des changements qu'à la marge du sillon déjà tracé. Il nous semble ici particulièrement opérant pour analyser les dynamiques à l'œuvre. Il décrit comment un projet anachronique issu des années '70 va peut-être être réalisé au sein la ville, et ce, en parfaite inadéquation avec l'ensemble des politiques menées par les autorités communales et régionales. Heureusement, rien n'est encore construit ! En effet, les réactions sont unanimement négatives. Mr Smet et Coomans avaient déjà fait part de

8 G. Coomans de Brachène in L'Écho, « A tout prix éviter le fiasco Actiris », 2 novembre 2017

leur déception lors du projet en 2016. Lors de la présentation du promoteur en février, l'architecte avait admis que le projet n'était pas optimal parce qu'il obéissait aux contraintes du PPAS. Enfin, les riverains sont loin d'être satisfaits de la situation. Pourtant, pour parvenir au 35 pour cent de logements, il existe une autre solution que de construire de très haut immeuble. Il suffirait de changer l'affectation des bureaux en logements à l'issue des baux. Nous demandons dès lors de ne pas accorder les dérogations au PPAS et de le revoir entièrement. En outre, tout futur projet doit prévoir à minima :

- L'abandon de la tour Pechère
- La diminution de la hauteur de la tour A3a
- La destruction d'un étage du parking B afin que le niveau de la place des Congrès soit similaire à celui de l'Esplanade
- Faire passer la surface plancher totale de 142.745 m² à environ 118.000 m². Pour conserver la proportion de 35 % de logements, il suffirait d'affecter au logement 12.920 m² en plus, soit 19 % des 68.536 m² actuels de bureaux dont le siège est rue Royale.

Nous vous remercions de prendre en compte ces remarques lors de la commission de concertation et de les porter au procès-verbal dressé à cette occasion,

Avec nos plus sincères salutations,
pour Inter-Environnement Bruxelles,

Olivier Fourneau
Chargé de missions