



Fédération Bruxelloise de l'Urbanisme asbl
Brusselse Federatie voor Stedenbouw vzw

Avis de la Fédération Bruxelloise de l'Urbanisme du 19 janvier '23 concernant le Nouveau Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) de la Région de Bruxelles Capitale.

La Fédération Bruxelloise de l'Urbanisme :

La Fédération Bruxelloise de l'Urbanisme (FBU) est une asbl indépendante et apolitique, qui ne défend aucune profession ou secteur en particulier.

Sa particularité est de regrouper des professionnels de l'urbanisme et de l'immobilier issus du secteur privé (urbanistes, architectes, paysagistes, juristes, promoteurs) et du secteur public (membres d'administrations communales et régionales, opérateurs publics).

Son objectif est de permettre à l'ensemble de ses membres de se rencontrer et d'entretenir un débat transdisciplinaire sur la ville, visant à promouvoir une vision plurielle, innovante et durable de la Métropole Bruxelloise.

Partant du constat de la difficulté et de l'imprévisibilité du processus d'obtention des autorisations urbanistiques à Bruxelles, la FBU avait organisé en juin 2022 deux tables rondes. Plus de 40 experts pluridisciplinaires ont ainsi eu l'occasion d'échanger leurs expériences et de discuter de pistes d'amélioration de ce processus.

Les débats organisés en Think Tank ont mis en évidence des problématiques et proposé des recommandations pour améliorer la prévisibilité des décisions. Celles-ci sont structurées en thèmes tels que le processus administratif, les outils planologiques et réglementaires, les problèmes humains, etc. Le principe du bon aménagement des lieux s'est retrouvé de manière transversale dans toutes les discussions.

Beaucoup de difficultés proviennent à l'évidence du foisonnement d'outils planologiques et réglementaires qui se superposent et dont l'application est devenue avec le temps particulièrement complexe. Il nous semble important de revenir sur l'analyse des facteurs humains à l'origine de la difficulté et de l'imprévisibilité actuelle du processus d'obtention des autorisations urbanistiques à Bruxelles.

Le concept de *bon aménagement des lieux* auquel les autorités se réfèrent pour autoriser, refuser ou conditionner une demande de permis se révèle dans la pratique particulièrement flou et fluctuant. Il n'est défini nulle part. C'est dans les faits une notion éminemment subjective, qui varie en fonction des nombreuses personnes appelées à statuer sur une demande de permis. Il n'est pas rare que pour un même projet, différents fonctionnaires d'une même administration en aient des conceptions différentes voire opposées.

Et il n'est pas rare non plus que communes et région s'opposent à ce sujet.

La gouvernance politique peut aussi dans certains cas créer un manque de stabilité et une désresponsabilisation des fonctionnaires et agents traitants, ainsi que le soulignent tant la Commission d'Experts¹ que le bureau d'étude Stratec².

La plupart des experts s'accordent pour reconnaître que l'imprévisibilité (*manque d'uniformité et de continuité*) du processus provient ainsi des trop nombreuses interactions entre les différents acteurs publics impliqués dans le processus administratif.

Tout cela participe à l'allongement des procédures, à un manque de cohérence et au constat que certains dossiers sont traités de manière inégale.

Certains projets très denses obtiennent des dérogations importantes aux règlements en vigueur alors que des dérogations minimales sont refusées à d'autres demandeurs, dans les deux cas en vertu du bon aménagement des lieux.

Les règles gagneraient à être plus claires et il manque à l'évidence certains instruments pour mieux objectiver ce qu'est le bon aménagement des lieux afin que son appréciation soit plus cohérente.

Outre ce point d'attention important, qui porte sur l'indispensable cohérence et sur la stabilité du pouvoir d'appréciation du bon aménagement des lieux par les autorités, le rapport du *Think Tank FBU* de juin 2022 reprend une série d'autres recommandations pour améliorer la prévisibilité du processus administratif, les outils planologiques, la participation du public.

Le rapport "Rethinking the Brussels Permitting Process" de juin 2022 est disponible sur le site de la FBU www.fbu-bfs.be

Six mois après les tables rondes, la mise à l'enquête publique de la révision du RRU était idéale pour appliquer, illustrer, infirmer ou confirmer l'analyse effectuée.

Le RRU constitue avec le PRAS l'instrument majeur et incontournable de la politique urbanistique de la région.

La FBU a dès lors mis en place un groupe pilote de réflexion pour analyser avec une vision plurielle et pragmatique, le projet de nouveau règlement régional d'urbanisme (RRU), dénommé Good Living.

¹ Good Living - Rapport de la Commission d'experts – octobre 2021 – 65 pages

² Rapport sur les Incidences Environnementales (RIE) du projet de révision du RRU – Stratec -octobre 2022 -580 pages

Analyse du projet de nouvel RRU 'Good Living' par la FBUⁱ

La FBU a pris connaissance du projet de nouvel RRU, ainsi que du Rapport de la Commission d'experts 'Good Living' et du Rapport sur les Incidences Environnementales (RIE).

De manière générale, la FBU estime que la Commission d'experts a fourni un travail très intéressant en proposant des lignes directrices novatrices mais que par contre leur traduction en texte réglementaire est plus discutable.

Nul ne contestera la volonté des auteurs du projet de nouvel RRU de créer une ville et des immeubles plus durables, plus verts, plus résilients au changement climatique et plus agréables à habiter. Les objectifs du RRU sont partagés par tous.

Il y a un consensus entre les membres de la FBU, quelles que soient leur sensibilité personnelle et leur profession, pour reconnaître que de nombreux articles de ce projet de nouveau règlement vont dans le bon sens.

Mais il y a aussi un consensus entre eux pour identifier trois risques importants à ce projet :

1. le risque d'arbitraire sur des questions aussi importantes que la démolition, la hauteur, la densité ou le nombre d'emplacements de parking ;
2. le risque que les exigences de certaines nouvelles règles bloquent la réalisation de certains projets de rénovation, la réalisation de nouveaux projets commerciaux ou de moyennes entreprises et complexifient l'équilibre économique du développement de nouveaux logements à prix abordables ;
3. le risque de confusion avec d'autres réglementations pour certaines règles environnementales.

1. Risque d'arbitraire

1.1. Nature d'un Règlement d'Urbanisme

Il nous semble important de revenir tout d'abord sur les principes généraux de l'urbanisme et les normes sur lesquelles se fondent les décisions.

Selon Francis Haumont ³, « *L'examen des demandes de permis d'urbanisme implique l'application d'une série de critères d'analyse qui conduira l'autorité à prendre une décision.*

Ces critères sont nombreux comme l'illustre l'article 2 et 3 du CoBAT.

Art.2 du CoBAT : Le développement de la Région, en ce compris l'aménagement de son territoire, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager [et par une amélioration de la performance énergétique des bâtiments.

³ Les critères d'appréciation des demandes de permis d'urbanisme par Francis Haumont

Art.3 du CoBAT : Les autorités s'efforcent de concilier le progrès social et économique et la qualité de la vie en garantissant aux habitants de la Région le respect d'un aménagement harmonieux.

Concrètement, l'autorité saisie examinera successivement la conformité du projet aux normes, l'équipement de la voie d'accès, l'impact sur le bon aménagement des lieux et l'environnement. Elle veillera aussi à respecter les principes d'égalité et de continuité.

Le premier critère d'appréciation d'une demande de permis d'urbanisme portera donc sur la conformité du projet aux normes en vigueur. Ceci est fondamental non seulement du strict point de vue juridique, mais aussi pour la cohérence de la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme. »

La Commission des Experts 'Good Living' le rappelle: Le Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) est un instrument de nature réglementaire contenant des dispositions de portée générale, obligatoires et applicables sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

La nature réglementaire du RRU est sa caractéristique essentielle. Il ne s'agit pas d'un guide ou d'un plan d'orientation. Il s'agit d'édicter des règles qui doivent être comprises par les architectes et les administrations.

Le RRU est ainsi censé reprendre de manière précise l'ensemble des règles à respecter pour répondre aux objectifs fixés par la Région pour *le bon aménagement* de son territoire.

Ces règles doivent être respectées lors de tous travaux soumis ou dispensés de permis d'urbanisme, sauf dérogation accordée par l'autorité compétente lorsque celle-ci est jugée conforme au principe de bon aménagement des lieux. S'agissant des dérogations portant sur le volume, l'implantation et l'esthétique des constructions, l'article 126, § 11 du CoBAT stipule que la demande de permis doit être soumise préalablement aux mesures de publicités visées à l'article 188/7 (enquête publique et avis de la commission de concertation).

Selon Francis Haumont « *Si la décision à prendre sur une demande de permis est d'abord fondée sur les prescriptions urbanistiques de toute nature, il reste, en toute hypothèse, à appliquer un principe fondamental du droit de l'urbanisme : le respect du bon aménagement des lieux.*

Il s'agit d'un principe aux contours flous qui, par nature, n'est pas exempt d'une certaine subjectivité. On doit d'ailleurs s'en réjouir car le bon aménagement des lieux n'est pas le résultat obtenu par application d'une formule mathématique. En effet, qu'est-ce qui est bon ou mauvais urbanistiquement ou architecturalement parlant ? L'Histoire est là pour nous apporter des exemples et des contre-exemples. »

Cependant, dans la hiérarchie des principes qui guident l'appréciation des demandes de permis, le critère du *bon aménagement des lieux* n'intervient que de manière supplétive.

Il sera notamment invoqué pour motiver une dérogation, accordée ou refusée par l'autorité compétente, à qui il appartient d'évaluer de manière objective le degré d'acceptation et le caractère justifié, ainsi que sa compatibilité au regard de l'objectif poursuivi par la norme concernée.

Or, la particularité du projet de RRU, soumis à l'enquête, est qu'il comporte un mélange d'objectifs, d'éléments et de critères d'appréciation et de règles tantôt très précises et tantôt laissées à l'appréciation de l'autorité. Sa lecture est complexe et confuse.

Dans ce projet de RRU, le « bon aménagement des lieux » se trouve devenir, pour des thématiques essentielles, le principal critère d'appréciation qui, s'il n'est pas respecté, déclenche l'application de la règle !

C'est illogique et l'inverse de règles de droit claires et précises.

Pour des questions aussi importantes que la démolition, la hauteur des constructions isolées, la densité ou le nombre d'emplacements de parking, il ne s'agirait plus de juger les projets urbanistiques en fonction de leur conformité à des règles bien établies mais en fonction d'une appréciation des autorités au cas par cas. Que faut-il entendre par *densité équilibrée* ou *hauteur appropriée* ?

On sait malheureusement, de l'expérience de la pratique actuelle, combien ce type d'appréciation est difficile à objectiver et peut être subjective, différente et fluctuante entre les différentes personnes appelées à se prononcer sur une demande de permis tout au long de son processus de délivrance.

La FBU estime que le risque d'arbitraire est beaucoup trop important pour les articles suivants (voir infra) ; qu'il convient de les corriger et de les compléter le cas échéant par de nouveaux outils cartographiques et que cela ne pourra s'appliquer que s'il y a la possibilité d'augmenter le personnel et la formation des administrations.

En outre, le RRU devrait se limiter aux éléments réellement vérifiables dans le dossier de demande de permis et dans les plans à l'étape de l'instruction des permis.

1.2 . Démolition - Titre II - article 4

La FBU salue la règle de base de Good Living, qui est de préserver et rénover les constructions existantes dans la mesure du possible.

Mais le nouvel RRU permettra néanmoins aux autorités d'admettre une démolition au terme d'une balance d'intérêts qui devra tenir compte des éléments d'appréciation suivants :

1. l'existence ou non de qualités architecturales et patrimoniales ;
2. la possibilité technique et/ou fonctionnelle ou non de préserver la construction existante ;
3. l'utilité publique ou non des travaux projetés;
4. la structuration du tissu urbain, et ;
5. pour les projets de démolition d'une construction dont la superficie de plancher brute est supérieure à 1.000 m² : le résultat de l'analyse de la comparaison du cycle de vie des bâtiments avec l'outil TOTEM résultant, d'une part, de la préservation de la construction existante et de sa rénovation éventuelle et, d'autre part, de la démolition de celle-ci et d'une nouvelle construction.

Les points 1, 3, 5 sont des éléments objectivables. Le point 4 est subjectif. Le point 5 est objectivable mais l'outil Totem risque d'être dépassé bien avant qu'on ne procède au prochain renouvellement du RRU.

Pour ce qui concerne le point 2, ni les administrations communales, ni Urban ne disposent, à notre connaissance, des compétences internes adéquates pour apprécier à leur juste mesure la possibilité technique et fonctionnelle de préserver une construction existante. C'est pourtant essentiellement ce point qui pourra faire pencher la balance vers la démolition/reconstruction.

Afin d'éviter l'arbitraire, donner plus de cohérence aux traitements des dossiers, il est nécessaire que cet article soit accompagné d'un renforcement des compétences techniques des administrations communales et régionales et d'un vade mecum de différents cas « type » auxquels pourraient se référer toutes les autorités.

Le règlement ne prévoit pas de pondération entre les différents éléments d'appréciation à prendre en compte. Faudra-t-il rencontrer tous les critères ? L'impact environnemental sera-t-il le critère plus important ? Le respect des nouvelles normes d'habitabilité sera-t-il prépondérant ? Que faire d'un immeuble en parfait état dont la forme ou les dimensions ne conviennent pas à la nouvelle fonction souhaitée par son propriétaire, mais qui pourraient convenir à d'autres ? Là aussi, un éclaircissement est nécessaire pour s'assurer que tous les dossiers seront bien traités dans le respect du principe de l'équité.

La FBU note aussi que les principes de préservation et de rénovation ne s'appliquent pas aux ouvrages de l'espace public (voiries et places), ce qui est en contradiction avec les objectifs généraux sur les constructions existantes.

1.3 . Densité - Titre II - article 8

La densité (concept non défini au glossaire) d'un projet immobilier constitue un élément-clé des maîtres d'ouvrage pour envisager (ou non) l'élaboration d'un projet et pour l'architecte d'une donnée essentielle quant à la façon de concevoir son projet.

L'article 8 prévoit que la densité sera appréciée au regard des critères suivants :

1. la densité du contexte environnant pertinent ;
2. la mixité des fonctions au sein du projet et du contexte environnant ;
3. la disponibilité ou la création d'équipements d'intérêt collectif et de service public ;
4. la disponibilité aux alentours des espaces ouverts et notamment des espaces verts accessibles au public et de leurs dimensions ;
5. le niveau d'accessibilité existant et projeté du terrain et les options de mobilité proposées par le projet ;
6. la sauvegarde et la valorisation du patrimoine et du bâti existant.

Le sol est rare à Bruxelles. Corriger les inégalités d'accès aux espaces vert dans les quartiers densément bâtis en les dé-densifiant et augmenter l'offre de logement abordable ailleurs dans la ville sont des objectifs socialement indispensables.

Objectiver et réguler la densification ou la dé-densification au travers d'un outil territorialisé (cartographie dynamique) tenant compte du contexte environnant était la recommandation principale faite par la Commission d'Experts 'Good Living'. Cet outil indispensable aurait dû être disponible au moment de l'entrée en vigueur du RRU.

La FBU regrette que cette recommandation essentielle n'accompagne pas le projet de nouvel RRU.

A défaut, et en absence de PAD ou de PPAS, le RRU aurait pu fixer le seuil supérieur de densité moyenne d'un quartier au-delà de laquelle la dé-densification devrait être privilégiée et un seuil inférieur de densité moyenne d'un quartier en deçà de laquelle une densification pourrait être envisagée.

En l'état, l'article du nouvel RRU ne permet pas de déterminer où la densité peut être augmentée ni où elle doit être diminuée. Il ouvre la porte à d'importantes densifications ponctuelles partout dans la région sans aucun garde-fous. Le RRU ne dit pas comment déterminer la densité équilibrée d'un projet. Les critères d'appréciations sont flous. L'appréciation risque d'être subjective et dépendante de la perception des différents acteurs concernés par l'autorisation.

Comment garantir, avec tant de flou réglementaire, que les décisions relatives à la densité, qui seront prises par les autorités seront bien motivées par l'intérêt général et non pas sous la pression de certains groupes ou dans le seul intérêt financier de certains demandeurs ?

A partir de quelle densité, un projet sera-t-il dérogatoire et devra-t-il faire l'objet de mesures de publicité ?

A défaut d'un outil territorialisé où de règles de base plus précises, la FBU propose de supprimer cet article sans détour. Dans son état actuel, il ne permet en effet pas d'objectiver suffisamment l'appréciation de la densité par les autorités de manière cohérente et équitable et risque seulement d'ouvrir des débats sans fin.

Suggestion :

La FBU suggère aussi que les autorisations de densification importante puissent être accompagnées d'une obligation de réaliser une certaine proportion de logements à loyer abordable. Le RRU pourrait prévoir le principe d'un mécanisme d'intérêt public de ce type, afin que la plus-value foncière, dont bénéficieraient les propriétaires de terrains sur lesquels de plus grandes densités seraient admises, soit partagée sur place en nature.

1.4 . Implantation et hauteur des constructions isolées - Titre II - article 13 et 15

Pour les constructions mitoyennes, l'article 13 du Titre I prévoit que leur hauteur maximale peut dépasser de 6 m la hauteur du profil mitoyen de la toiture voisine la plus basse et cette hauteur peut aussi être dépassée par un étage de maximum 3,5 m, en retrait. Cette surhausse de 9,5 m est beaucoup plus importante que la surhauteur de 3 m, autorisée par le RRU actuel. Cette mesure appliquée à toutes les constructions de la région offrirait un très grand potentiel de croissance des surfaces habitables au niveau régional. On peut néanmoins se demander si elle ne viendra pas dans certains quartiers trop denses en contradiction avec l'appréciation de l'article *densité*. L'équilibre entre les hauteurs de part et d'autres de la rue et le traitement des pignons devraient être mieux pris en compte et réglementés dans cet article.

Pour i) la partie des constructions mitoyennes au-delà de 6 m de la mitoyenneté (art 13.1.2) ii) les constructions en intérieur d'îlot art. 13.2 et iii) les constructions non mitoyennes (isolées) art. 15 , le projet de nouvel RRU ne cadre pas les hauteurs admissibles. Il est simplement dit que la hauteur sera fixée par les autorités au cas par cas en fonction de différents critères :

1. la hauteur des constructions environnantes ; i) ii) iii)

2. la largeur de l'espace ouvert devant la construction ; i) iii) ou la largeur de l'espace ouvert autour de la construction ; ii)
3. l'ensoleillement des terrains voisins ; ii) iii)
4. l'unité typo-morphologique dans laquelle le projet se situe i) iii)
5. le positionnement dans la scénographie urbaine ; i) ii) iii)
6. la mise en valeur du patrimoine environnant. i) ii) iii)

Il n'y a aucun *guide-line* pour objectiver l'appréciation de ces critères trop larges et trop peu précis. Dans quel périmètre faut-il calculer la moyenne de hauteur des constructions environnantes ? Dans quelle mesure un projet peut-il faire de l'ombre à ses voisins ? Dans beaucoup de quartiers bruxellois, s'accorder sur une appréciation de *l'unité typo-morphologique et de la scénographie urbaine* et en déduire la hauteur admissible sera souvent un exercice alambiqué qui alimentera des débats sans fin.

Comment les autorités pourront-elles en pratique fixer de manière objective la hauteur maximale admissible de tels projets ?

Le RIE, qui analyse l'impact de ce projet de RRU, met clairement en évidence cette dérive par rapport à au RRU actuel : *Ces dispositions laissent plus de place à la dimension subjective, pouvant introduire des traitement de permis différents en fonction de la sensibilité urbanistique de l'une ou l'autre administration* (RIE page 365)

Comment apprécier en effet objectivement le positionnement de la construction dans la scénographie urbaine sans limites de hauteurs maximales, et sans aucun garde-fous ? C'est une régression par rapport au RRU actuel.

A défaut de hauteur maximale fixée ou fixable objectivement par le RRU, ne pourrait-on déduire par l'absurde que la hauteur d'immeubles isolés ne sera jamais dérogatoire quelle qu'en soit la hauteur (puisque'il n'y a pas de limites réglementaires chiffrées) et que leur construction pourrait être autorisée sans même faire l'objet des mesures de publicité visées à l'article 188/7 (enquête publique et avis de la commission de concertation) ? Ou pour poser la question autrement, à partir de quelle hauteur, le projet sera-t-il dérogatoire et fera-t-il l'objet de mesures de publicité ?

A défaut de règles précises, cet article, dans son état actuel, ne permet pas d'objectiver suffisamment l'appréciation de la hauteur par les autorités de manière cohérente et équitable et risque d'ouvrir des débats sans fin et de multiplier les possibilités de recours au Conseil d'Etat, ce qui va à l'encontre d'un des buts recherchés par le nouvel RRU.

La FBU regrette aussi que le projet de RRU ne soit pas accompagné d'un outil pour protéger l'harmonie de certains perspectives remarquables (cônes de vues vers des ensembles architecturaux et urbanistiques remarquables).

1.5. Stationnement sous les immeubles - Titre III - article 26

Afin de pouvoir déterminer le nombre d'emplacements de parcage automobile à réaliser dans un projet résidentiel en fonction de son accessibilité et de la disponibilité des emplacements dans et hors voirie, la Commission d'Experts avait recommandé l'établissement d'un outil territorialisé (cartographie dynamique type Casba)ⁱⁱ ainsi qu'un référentiel (zones A-B-C) pour tenir compte de l'accessibilité en transports en commun.

Cette proposition de bon sens des experts n'a pas été retenue. Le gouvernement bruxellois n'a visiblement pas réussi à s'entendre sur cette question et il s'est contenté de renvoyer l'arbitrage aux administrations.

Le projet de RRU reste ainsi totalement flou sur la question du nombre d'emplacements minimum et maximum qui serait autorisé pour les bâtiments résidentiels et de bureaux. La question sera laissée à l'appréciation des autorités administratives au cas par cas. Elles seront chaque fois partagées entre l'objectif général de limiter le nombre de nouveaux emplacements et celle de devoir offrir aux voisins des solutions de parcage partagé pour compenser les emplacements de stationnement qui seront supprimés en voirie.

Les demandeurs de permis auront droit à plus ou moins d'emplacements selon la sensibilité du fonctionnaire en charge. Cette imprévisibilité et la subjectivité inévitable de l'appréciation des autorités seront source d'insécurité juridique et d'iniquité.

Le nouvel RRU est ouvert au principe d'autoriser plus d'emplacements de parcage (mais sans dire par rapport à quel référentiel ?) à condition qu'ils soient mutualisés et mis à disposition de tous les voisins. Fort bien. Mais, est-ce réaliste ? Qui paiera la construction de ces emplacements mutualisés, et comment les autorités urbanistiques pourront-elles contrôler et avoir la garantie que ces emplacements supplémentaires seront bien mis à disposition de tous les voisins et non pas accaparés par les seuls occupants de l'immeuble ?

A défaut de règles précises et/ou d'outils cartographiques, cet article du RRU ne permet pas d'objectiver suffisamment l'appréciation du nombre de parkings par les autorités de manière cohérente et équitable et risque d'ouvrir des débats sans fin.

La FBU demande que cet article soit revu et accompagné d'un outil territorialisé (cartographie dynamique type Casba) ainsi que d'un référentiel (zones A-B-C) permettant de définir le nombre minimum et le nombre maximum d'emplacements de parcage automobile pouvant être réalisés dans un projet résidentiel en tenant compte de l'offre existante dans le quartier et de son accessibilité en transports en commun. Les administrations bruxelloises, notamment Bruxelles Environnement, disposent assurément des analyses et des données de base nécessaires pour établir aisément cet outil et ce référentiel.

1.6. Imprévisibilité, alourdissement et allongement des procédures, risque juridique

Comment les maîtres d'ouvrage et leurs architectes pourront-ils établir leur programme, lorsque le principe de la reconstruction, la densité, la hauteur et le nombre de parkings sont à ce point imprévisibles ? Comment décider d'établir son entreprise sur un terrain plutôt qu'un autre ? Comment s'assurer que son programme pourra être tenu tout au long de l'élaboration d'un projet, sachant que tout pourra être discuté dans un sens ou l'autre tout au long de la procédure et que l'avis des riverains, qui ne sera connu et apprécié que lors de la réunion de la commission de concertation, pourra remettre en cause l'entièreté du projet et pas seulement ses dérogations ?

Avoir des règles d'urbanisme aussi floues et imprévisibles pour des questions aussi essentielles et les laisser à l'appréciation subjective des autorités au cas par cas, et sans aucun garde-fous, serait source d'inévitables iniquités.

Dans l'éventail de règles, des critères d'appréciation et des objectifs, le projet de RRU prévoit des *interdits*. Ce qui signifieraient qu'aucune dérogation ne soit possible pour ces actes et travaux contraires au RRU. Si on peut partager l'orientation de ces règles, en interdire la moindre dérogation est trop radicale et fait fi de réalités locales parfois très spécifiques.⁴

Ce qui est certain, c'est qu'on va encore fortement surcharger la mission des conseils du demandeur, architectes, bureaux d'études et avocats, qui devront d'abord démontrer la conformité de leur projet au RRU, en justifier la densité, la hauteur, le nombre de ses parkings et ensuite, le cas échéant, lister et justifier toutes ses dérogations, en regard de chacun des objectifs et chacun des critères repris dans le nouvel RRU, en démontrer la possibilité de reconversion et la future récupération de ses matériaux, etc.

On risque de débattre sans fin pour savoir s'il y a dérogation ou pas. Ce ne sera pas aussi clairement tranché qu'avec le RRU actuel. La question est importante car, dans certains cas, elle implique ou non les mesures de publicités visées à l'article 188/7 (enquête publique et avis de la commission de concertation).

A défaut de règles claires, la densité, la hauteur et le nombre de parkings devront être motivés pour tous les projets, quelque en soit la taille.

Le temps d'examen et d'analyse des projets au cas par cas par les autorités risquent encore de s'allonger. Motiver chacune des décisions de manière irréfutable sera souvent une mission particulièrement complexe pour les fonctionnaires sachant que la question des recours sera réglée par les décisions du Conseil d'Etat qui recherchera l'insuffisance ou l'erreur manifeste d'appréciation par les autorités.

L'argument, souvent évoqué, qu'un RRU « léger » et peu directif a le grand avantage de permettre la discussion et donne au final de bons projets est inaudible pour les maîtres d'ouvrage. Cela signifie que le moindre projet d'une certaine ampleur nécessite automatiquement les conseils de bureaux d'études et d'avocats particulièrement coûteux, ainsi qu'une multitude de réunions et de modifications de projets particulièrement énergivores tant pour les maîtres d'ouvrages et leurs conseils que pour l'administration.

La FBU estime que le nouvel RRU augmentera les coûts, les délais, l'imprévisibilité et l'insécurité juridique de la procédure de délivrance des permis.

2. Risque de non réalisation de projets

Alors que certains articles du projet de RRU sont beaucoup trop flous, notamment ceux commentés ci-avant, d'autres sont au contraire beaucoup trop exigeants.

Pour la FBU, les exigences générales de certaines nouvelles règles appliquées indistinctement pourraient dans certains cas bloquer la réalisation de certains aménagements publics, de certains projets de rénovation et empêcher la réalisation de logements à prix abordable.

⁴ Cela concerne notamment le stationnement en épi, à chevron et perpendiculaire à l'axe de la chaussée (I, art.15), les emplacements de parcage pour véhicules automobiles à l'air libre dans l'espace ouvert privé (I, art.28), la création d'un accès pour voiture en façade à rue lorsque la largeur de cette façade est inférieure à 8m (II, art.16), et dans certains cas, le logement mono-orienté au rez-de-chaussée...

Les règles sont parfois trop générales et devraient être déclinées plus spécifiquement pour certaines fonctions et certaines situations.

Le Rapport sur les Incidences Environnementales (RIE) du projet de révision du RRU de Stratec (octobre 2022) relève plusieurs de ces risques. Ils sont repris ci-après de manière non exhaustive:

2.1. Espaces ouverts – voiries

Les règles générales du nouvel RRU relatives à l'aménagement des places et voiries publiques sont très vertueuses au niveau de ses fonctions de séjour, de déplacement et de l'environnement. Elles seraient indubitablement bénéfiques aux habitants dans beaucoup de quartiers, mais est-il réaliste de les imposer sur toutes les voiries du territoire régional ?

La règle qui limite à 50% la surface de voirie disponible aux véhicules automobiles s'appliquerait indistinctement quelle que soit la largeur de la voirie, quel que soit le besoin de stationnement des riverains et quel que soit le type de voirie, qu'il s'agisse de voiries réservées à la circulation locale au sein de mailles résidentielles ou de voiries de liaison là où on veut que se concentre la circulation automobile .

Cette règle très contraignante imposée partout de la même manière pourrait, par exemple, imposer un sens unique là où le double sens est nécessaire pour relier deux mailles. Un casse-tête en perspective pour les plans de mobilité communaux.

Comme le souligne l'auteur du RIE, « *L'application stricte du principe STOP selon article 11 du Titre I pourrait amener à considérer que les voiries de moins de 11 m de large ne sont pas aptes à accueillir du trafic automobile, en plus de deux trottoirs (2x2m), deux pistes cyclables (2x1,8m) et d'une bande de pleine terre (1m).*

L'application du principe STOP devrait plutôt être considéré comme un compromis de partage de l'espace disponible et non pas comme, le bétonne ce projet de RRU, une distribution séquencée de l'espace disponible (d'abord aux piétons, puis aux cyclistes, puis aux transports en commun, et finalement s'il en reste aux véhicules automobiles).

Dans certains quartiers denses, où le stationnement en voiries est aujourd'hui saturé, le respect de ces nouvelles normes entrainerait la suppression de plus de la moitié des places de stationnement, ce que la population refusera à défaut de solutions alternatives. »

L'état de beaucoup de voiries risque d'être gelé du fait des trop grandes exigences générales du nouvel RRU.

2.2. Règles d'habitabilité et de convertibilité

2.2.1 Logement

Titre II. article 11 profondeur maximale, Titre III. Article 11 surfaces minimales, Titre II. Article 6. rez-de-chaussée 6 , Titre III. Article 3 dimensions et éclairement, Titre III.4 circulations communes ,Titre III. article 13 espace extérieur, Titre III. article 14 orientations Titre II. Article 5 reconversion et réversibilité

Les nouvelles règles d'habitabilité (surfaces minimales, escaliers contre les façades, hauteur libre, espaces extérieurs, taille et orientation des logements ...) seront parmi les plus contraignantes d'Europe et ce, alors que les règles d'habitabilité actuelles ne font pas l'objet de critiques importantes.

Dans le cas de rénovations importantes, ces règles auront un coût qui pourrait être rédhibitoire, et pourront être même parfois techniquement impossibles à respecter. Elles pourraient amener à justifier la démolition d'immeubles en bon état contrairement à l'objectif de préservation de l'article II.4. La rénovation de certains immeubles bruxellois risque d'être gelée du fait des trop grandes exigences du nouvel RRU, ce qui irait à l'encontre de l'objectif d'amélioration générale du bâti existant.

Tout nouvel immeuble devra aussi être conçu, selon le nouvel RRU, de sorte à être adaptable et reconvertible à d'autres fonctions. Cette obligation de convertibilité s'ajoute aux nouvelles règles d'habitabilité. Ensemble elles entraîneront des surcoûts de construction et des pertes d'optimisation des surfaces intérieures.

Pour les projets résidentiels, les surcoûts cumulés des articles suivants auront pour inévitable conséquence une augmentation des prix et des loyers du résidentiel par rapport au RRU actuel.

- I.26 Espace d'agrément des grands immeubles
- I.33 Espace ouvert privé au-dessus de constructions en sous-sol (1 m de substrat)
- II.5 Reconversion
- II.16 Hauteur libre du rez de chaussée (3,5 à 4 m)
- III.3 hauteur libre des étages (2,7 m)
- III.4 Circulation commune au sein d'immeubles collectifs (éclairage naturel...)
- III. 13 et 14 Espace extérieur et double orientation des logements
- III.25 dimensions, positionnement et accessibilité des locaux vélos
- II.26 accessibilité des emplacements de parcage pour véhicules automobiles

Le supplément de coût de plusieurs de ces articles est trop important par rapport à l'amélioration de l'habitabilité qu'ils apportent effectivement.

- Imposer par exemple des escaliers contre les façades même pour les immeubles de plus de quatre étages équipés d'ascenseurs est tout à fait exagéré. La Commission d'Expert ne le demandait pas.
- Imposer même en dehors des artères commerciales, une hauteur libre de 3,5 m à 4 m pour les rez-de-chaussée, alors qu'ils seront principalement occupés par des locaux vélos engendre des coûts parfaitement inutiles.
- Imposer en plus pour les étages des hauteurs libres de 2,7 m, non seulement augmente le volume à chauffer mais fait aussi perdre en moyenne 1 étage aux bâtiments moyens (entre 10 et 25 m)

L'augmentation des coûts de construction induits par tous ces articles aura un premier impact sur le prix moyen des logements de l'ordre de 5 à 10%.

Le positionnement et l'augmentation des surfaces communes, ainsi que l'augmentation des surfaces utiles minimales par logement auront un deuxième impact sur le prix moyen des logements de l'ordre 10%.

Dans le cas où la hauteur maximale de l'immeuble est limitée, moins d'étages pourront être développés dans un même volume et le prix du foncier devra alors être réparti sur moins de m², ce qui aura un troisième impact sur le prix du logement de l'ordre de 10 à 15% supplémentaire.

Le nouvel RRU va ainsi à l'encontre du principal objectif régional qui est de freiner la hausse des prix des logements et d'augmenter prioritairement l'offre de logements à prix abordable.

« Le droit à un logement décent, de qualité, à un prix raisonnable est, sans conteste, la priorité de ce gouvernement »⁵

La FBU recommande de revoir à la baisse les exigences de ces articles, en ne gardant que ceux qui ont un rapport *amélioration de l'habitabilité/supplément de coût* acceptable et en supprimant ceux dont le coût est trop important par rapport à l'amélioration de l'habitabilité qu'ils apportent .

2.2.2 Commerces, activités productives , équipements collectifs et d'intérêt public

On voit bien que les différentes règles du projet de RRU ont été écrites avant tout pour cadrer les projets de bureaux et de logement. Mais, ces règles sont aussi étendues aux autres fonctions. Certaines de ces règles générales risquent cependant d'être incompatibles avec les besoins fonctionnels intrinsèques à de nombreuses entreprises, tels les commerces, les entrepôts, les moyennes et petites entreprises, et aux équipements publics, (écoles, crèches, etc.), aux loisirs (musées, salles de sport, plaines de jeux couvertes, etc.). On peut citer par exemple l'article I.24 -proportion de surface de terrain non bâtie ou l'article II.5 -Reconversion et réversibilité. Est-ce bien réaliste ?

2.2.3 Risque d'uniformisation

Les contraintes fortes imposées par ces dispositions risquent aussi de mener à une uniformisation des propositions architecturales et décourager des gestes architecturaux plus osés qui constituent le patrimoine de demain.

3. Risque de confusion avec d'autres réglementations pour certaines règles environnementales.

Les nouveaux outils, indices et justifications, CBS, Albedo, Lden, Totem ... relèvent de louables et indispensables préoccupations environnementales dont on ne peut plus faire l'économie , mais ils ne devraient à notre sens pas figurer dans un règlement d'urbanisme sensé rester en vigueur jusqu'en 2050 et dont la vocation première est de préciser le cadre de l'espace public et du bâti de la ville.

Les questions des parkings partagés et de la récupération des matériaux nécessitent une appréciation et un contrôle par les autorités. A notre connaissance, cela n'est pas repris

⁵ Déclaration de Politique Régionale 18.07.2019

dans la police de l'urbanisme et ni les administrations communales ni Urban ne disposent des moyens humains nécessaires à cette prise en charge.

Il nous semble que toutes ces questions auraient bien mieux leur place dans la réglementation environnementale et que leur intégration dans le RRU risque d'entraîner des chevauchements voire des contradictions inutiles.

Conclusion

Tous les Bruxellois aspirent bien évidemment à une ville plus durable et à des espaces publics apaisés.

Pour y contribuer, tant les professionnels (investisseurs, promoteurs, architectes) que les particuliers, qui veulent rénover leur maison, ont besoin de sécurité juridique et d'équité, de règles d'urbanisme précises et réalisables dans des budgets raisonnables et avec un processus de délivrance de permis plus cohérent et plus rapide que ce qu'il n'est aujourd'hui.

Le millefeuille réglementaire actuel est un réel problème. La longueur, la difficulté et l'imprévisibilité actuelles du processus d'obtention des autorisations urbanistiques à Bruxelles sont patents. Dans son état actuel, le projet de nouvel RRU ne nous semble malheureusement pas être de nature à améliorer cela.

Plusieurs articles du nouvel RRU, dans sa version soumise à l'enquête, plongeront hélas le demandeur dans l'incertitude sur le programme même de son projet (densité, hauteur, parking). Le manque de fondements objectivables pour motiver sérieusement les autorisations à venir laisse perplexe. Plusieurs articles importants devraient être mieux balisés et accompagnés d'outils territorialisés adéquats. Dans son état actuel, le projet de nouvel RRU ne nous semble pas de nature à diminuer l'insécurité juridique, au contraire.

Le cumul des différentes règles d'habitabilité et de convertibilité risque d'avoir un impact important sur le prix, notamment du logement.

De manière générale, il y a beaucoup de bonnes idées dans ce projet de nouvel RRU, mais certaines ne semblent pas suffisamment maîtrisées pour parvenir à en établir des règles efficaces.

Beaucoup de sujets nécessitent encore de sérieux débats sur lesquels on ne peut faire l'impasse si on a l'ambition de ne pas devoir changer à nouveau de RRU avant 2050.

La FBU est disposée à participer à la recherche des corrections à apporter au présent projet de RRU, afin d'éviter les écueils de sa mouture actuelle.