
FONDS QUARTIER EUROPEEN

**Situation urbanistique actuelle du Quartier Européen et
incidences du projet de schéma directeur**

Note de consultation

Mai 2007

TABLE DES MATIERES

Preamble	3
Développements	4
1. Situation existante	4
1.1. Plans et règlements en Région de Bruxelles-Capitale	4
1.1.1. Les plans d'aménagements	4
1.1.2. Les règlements d'urbanisme	6
1.1.3. Hiérarchie des plans et règlements	6
1.1.4. Mise en œuvre des plans d'aménagement	7
1.2. Application au quartier européen	8
1.2.1. Localisation	8
1.2.2. PRD	9
1.2.3. PRAS	11
1.2.4. PCD	13
1.2.5. PPAS	13
1.2.6. RRUZ	14
1.2.7. RCU	14
2. Projet de schéma directeur	15
2.1. Notion de schéma directeur	15
2.1.1. Contenu	15
2.1.2. Procédure d'adoption	15
2.2. Effets du schéma directeur	16
2.2.1. Valeur du schéma directeur	16
2.2.2. Mise en œuvre du schéma directeur	16
Conclusion	18

PREAMBULE

Le Fonds Quartier Européen, dont l'objectif est d'apporter une contribution citoyenne à l'amélioration de Bruxelles comme capitale européenne, se réunit chaque mois relativement à une problématique du quartier.

En septembre 2006, la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un projet de schéma directeur pour le quartier européen, qui a été mis à la disposition du public via différents sites internet et associations début 2007.

Dans ce contexte, l'objet de la réunion du 21 mars 2007 était de discuter des points suivants :

- situation urbanistique actuelle dans le quartier européen : objet, force juridique et interaction des différents règlements urbanistiques ;
- incidence du futur nouveau schéma directeur du quartier européen: sa place dans la hiérarchie urbanistique, sa force juridique quant aux acteurs privés et publics, solutions en cas de contradictions avec d'autres règlements.

A cet effet, nous avons présenté oralement ces différentes questions, en suite de quoi un échange de questions-réponses avec les membres du Fonds Quartier Européen a eu lieu.

La présente note a pour objet de développer les éléments présentés oralement lors de cette réunion, en tenant compte des questions qui ont été posées lors de la discussion qui a suivi.

DEVELOPPEMENTS

1. SITUATION EXISTANTE

1.1. PLANS ET REGLEMENTS EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

1.1.1. Les plans d'aménagements

A. Typologie

Le paysage urbanistique bruxellois est déterminé par les instruments planologiques suivants :

	Aménagement opérationnel (Indicatif)	Aménagement passif (Réglementaire)
Niveau Régional	Plan Régional de Développement (PRD) Arrêté du 12 septembre 2002 (www.prd.irisnet.be)	Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) Arrêté du 3 mai 2001 (www.pras.irisnet.be)
Niveau communal	Plan Communal de Développement (PCD)	Plan Particulier d'Affectation du Sol (PPAS)

En vertu de l'article 13 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (COBAT), ces documents planologiques se voient assignés pour objectifs, selon leur typologie, de concevoir le développement de la Région de Bruxelles-Capitale ou de fixer l'aménagement de son territoire d'une manière durable.

Il convient en effet de faire la distinction entre ceux de ces instruments qui relèvent de la planification opérationnelle (les plans régional et communaux de développement), de ceux qui participent à la planification passive (le PRAS et les PPAS).

S'agissant de la planification opérationnelle, elle vise, de manière générale, à définir la politique de développement d'un territoire – non limitée à l'aménagement spatial – en fixant les moyens pour y parvenir, sur la base des constats tirés de la situation existante.

Les plans d'aménagement ont pour objet limité la définition des affectations des différentes parcelles d'un territoire.

Il convient également ici de mentionner les plans d'alignement, qui ont pour objet de délimiter le domaine public de la voirie et les propriétés riveraines.

La limite ainsi définie peut soit correspondre à la situation existante, soit être définie pour l'avenir. Dans ce deuxième cas, la réalisation du plan d'alignement implique que l'autorité publique acquière, si besoin par voie d'expropriation, les parcelles de terrain privées à incorporer dans la voirie.

Le plan d'alignement est adopté par les autorités communales ou régionales, selon le statut communal ou régional de la voirie. Toutefois, l'article 66 du COBAT prévoit que l'adoption d'un PPAS approuvé par le Gouvernement dispense la commune de toute autre formalité en matière d'alignement. Le PPAS vaut donc plan d'alignement.

Lorsqu'un plan d'alignement est adopté par la commune ou la Région, il a force obligatoire et valeur réglementaire.

Notons que le plan d'alignement ne concerne a priori pas la police de l'urbanisme, mais bien celle de la voirie. En délimitant les limites des rues, il influe toutefois sur l'urbanisme.

B. Procédure de modification et d'abrogation des plans réglementaires

Aucun des plans visés ci-dessus n'est limité dans le temps. Le COBAT a donc prévu la possibilité de les modifier. Dans tous les cas, la procédure de modification est identique à la procédure d'adoption du plan.

Les PPAS, contrairement au PRAS, peuvent en outre faire l'objet d'une abrogation totale ou partielle, selon trois cas de figure :

1. Le COBAT prévoit que la commune peut, d'initiative ou sur une demande des habitants, décider d'abroger tout ou partie d'un PPAS.

Pour ce faire, le Conseil Communal doit, dans un premier temps, adopter un projet de décision d'abroger le PPAS, accompagné d'un rapport justificatif¹. Le rapport portera notamment sur la pertinence de la procédure d'abrogation en lieu et place de la procédure de modification du PPAS.

Cette décision est ensuite soumise à une enquête publique de 30 jours, ainsi qu'à l'avis de la commission de concertation².

Dans les 60 jours de l'avis de la commission de concertation, le Conseil Communal peut décider soit d'adopter définitivement la décision d'abrogation, soit de la modifier. Si le Conseil Communal décide de modifier la décision d'abrogation, une nouvelle enquête publique doit être organisée³.

La décision d'abrogation est ensuite approuvée par le Gouvernement, dont l'arrêté d'approbation est publié au Moniteur belge⁴. Cet arrêté entre en vigueur dans les 15 jours de sa publication⁵.

¹ COBAT, art. 59.

² COBAT, art. 60.

³ COBAT, art. 60, al. 3 et 4.

⁴ COBAT, art. 61, al. 3.

2. L'article 62 du COBAT prévoit la possibilité pour la commune de décider de constater les abrogations implicites des prescriptions graphiques et littérales des PPAS en raison de leur non-conformité au PRAS. Ce constat peut être décidé à l'initiative de la commune ou du Gouvernement.

Si l'abrogation implicite est partielle, le Conseil Communal devra accompagner sa décision d'une version coordonnée des prescriptions graphiques et littérales du PPAS concerné.

La décision du Conseil Communal doit être approuvée par le Gouvernement, dont l'arrêté d'approbation est publié au Moniteur belge et entre en vigueur 15 jours après cette publication, sauf disposition contraire prévue par le Gouvernement.

3. Lorsque l'abrogation partielle ou totale d'un PPAS est planifiée dans le PCD, le Conseil Communal adopte la décision d'abrogation dans les 6 mois de l'entrée en vigueur du PCD. Cette décision doit également être approuvée par le Gouvernement. Elle entre en vigueur 15 jours après la publication de l'arrêté au Moniteur belge.

1.1.2. Les règlements d'urbanisme

Selon l'article 87 du COBAT, l'urbanisme de la Région est fixé par des règlements régionaux d'urbanisme et des règlements communaux d'urbanisme.

Ces règlements peuvent concerner tout ou partie du territoire communal ou régional.

1.1.3. Hierarchie des plans et règlements

Le COBAT établit une hiérarchie entre les différents plans d'aménagement, dont les principes peuvent être résumés comme suit :

- les plans régionaux sont supérieurs aux plans communaux ;
- les plans d'aménagement (PRAS/PPAS) doivent s'inscrire dans les orientations des plans de développement (PRD/PCD) ; ils peuvent toutefois s'en écarter moyennant motivation.

En ce qui concerne la hiérarchie entre le PRAS et les PPAS, il y a lieu de distinguer selon que ces PPAS sont antérieurs ou postérieurs au PRAS.

Les PPAS postérieurs au PRAS doivent en principe respecter celui-ci. L'article 42 du COBAT dispose toutefois que :

« Le plan particulier d'affectation du sol peut déroger au plan régional d'affectation du sol en vigueur moyennant due motivation et aux conditions suivantes :

1° il ne peut être porté atteinte aux données essentielles du plan régional d'affectation du sol ni aux dispositions de ce plan indiquant les modifications à apporter aux plans particuliers d'affectation du sol;
2° la dérogation doit être motivée par des besoins économiques, sociaux, culturels ou d'environnement, qui n'existaient pas au moment où le plan régional d'affectation du sol a été adopté ou approuvé;
3° il doit être démontré que l'affectation nouvelle répond aux possibilités d'aménagement existantes de fait. »

⁵ COBAT, art. 61, al. 4.

En ce qui concerne les PPAS antérieurs au PRAS, la situation est plus compliquée dans les hypothèses où leurs dispositions sont incompatibles. Dans ces cas, les dispositions du PPAS incompatibles avec celles du PRAS doivent être considérées comme implicitement abrogées, ce qui nécessite un examen au cas par cas⁶.

En ce qui concerne la hiérarchie entre les plans d'aménagement et les règlements, l'article 94 du COBAT prévoit que

« Les prescriptions des règlements régionaux et communaux en vigueur ne sont d'application sur le territoire couvert par un plan établi conformément au titre II que dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux prescriptions réglementaires desdits plans ».

L'article 95 prévoit quant à lui que *« Le règlement régional d'urbanisme abroge les dispositions non conformes des règlements communaux »*.

Dans l'hypothèse d'un règlement d'urbanisme qui ne s'applique qu'à une partie du territoire de la région ou de la commune, Bernard Louveaux résume la situation comme suit :

*« Lorsque les règlements zonés visent à appréhender une situation particulière, ce qui est en principe leur raison d'être, le principe général lex specialis generali derogat, selon lequel la norme qui règle une question particulière prime celle qui énonce une disposition générale, trouve à s'appliquer. Il en résulte, dans ce cas, que le règlement zoné prime le règlement général de même niveau hiérarchique »*⁷.

1.1.4. Mise en œuvre des plans d'aménagement

A. Expropriation

L'article 69, al. 1^{er}, du COBAT prévoit que :

« Toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des dispositions ayant force obligatoire et valeur réglementaire des plans définis par le présent titre peuvent être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

L'expropriation n'est autorisée par l'article 69 du COBAT que dans la mesure où elle est nécessaire à la réalisation du plan, c'est-à-dire que le propriétaire n'ait pas lui-même mis en œuvre l'affectation prévue par le plan⁸.

En l'espèce, des expropriations pourraient donc être envisagées là où elles seraient nécessaires à la réalisation soit du PRAS, soit d'un PPAS.

B. Droit de préemption

Le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (art. 258 et suivants) établit un droit de préemption qui peut être exercé dans l'intérêt général, en vue de

1. réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale;
2. lutter contre l'existence d'immeubles abandonnés et insalubres;
3. sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé;

⁶ Cette question a d'ailleurs fait l'objet d'une circulaire ministérielle n°5 du 15 juin 2001 explicative sur le régime de l'abrogation implicite.

⁷ B. LOUVEAUX, Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2006, p. 304.

⁸ B. PAQUES, « L'expropriation pour cause d'utilité publique », Rép. Not., t. XIV, I. III, Bruxelles, Larcier, 2001, p. 195, n° 252.

4. réaliser des logements de type social⁹.

Le périmètre soumis au droit de préemption, ainsi que la durée de celui-ci¹⁰, sont fixés par un arrêté du Gouvernement. Le titulaire du droit de préemption - qui peut notamment être la Région, les communes, ou un organisme d'intérêt public régional - doit également être mentionné dans cet arrêté.

Une fois l'arrêté établissant le périmètre soumis au droit de préemption entré en vigueur, toute convention d'aliénation à titre onéreux de la pleine propriété des immeubles concernés doit être notifiée à la Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale. Le titulaire du droit de préemption dispose alors de deux mois pour décider, soit qu'il renonce à exercer son droit de préemption, soit qu'il l'exerce aux prix et conditions fixés dans la convention d'aliénation.

Ce procédé présente deux avantages principaux pour les pouvoirs publics :

- d'une part, il permet d'acquérir l'immeuble concerné sans contraindre son propriétaire à vendre ;
- d'autre part, il évite les indemnités qui doivent être payées en sus de la valeur du terrain en cas d'expropriation.

Par contre, il ne permet d'atteindre l'objectif voulu que si le propriétaire désire vendre son immeuble, ce qui peut prendre du temps.

En outre, le prix ne peut être négocié, dans la mesure où l'exercice du droit de préemption emporte l'obligation d'acquérir le bien au prix et aux conditions fixés dans la convention notifiée à la Régie foncière.

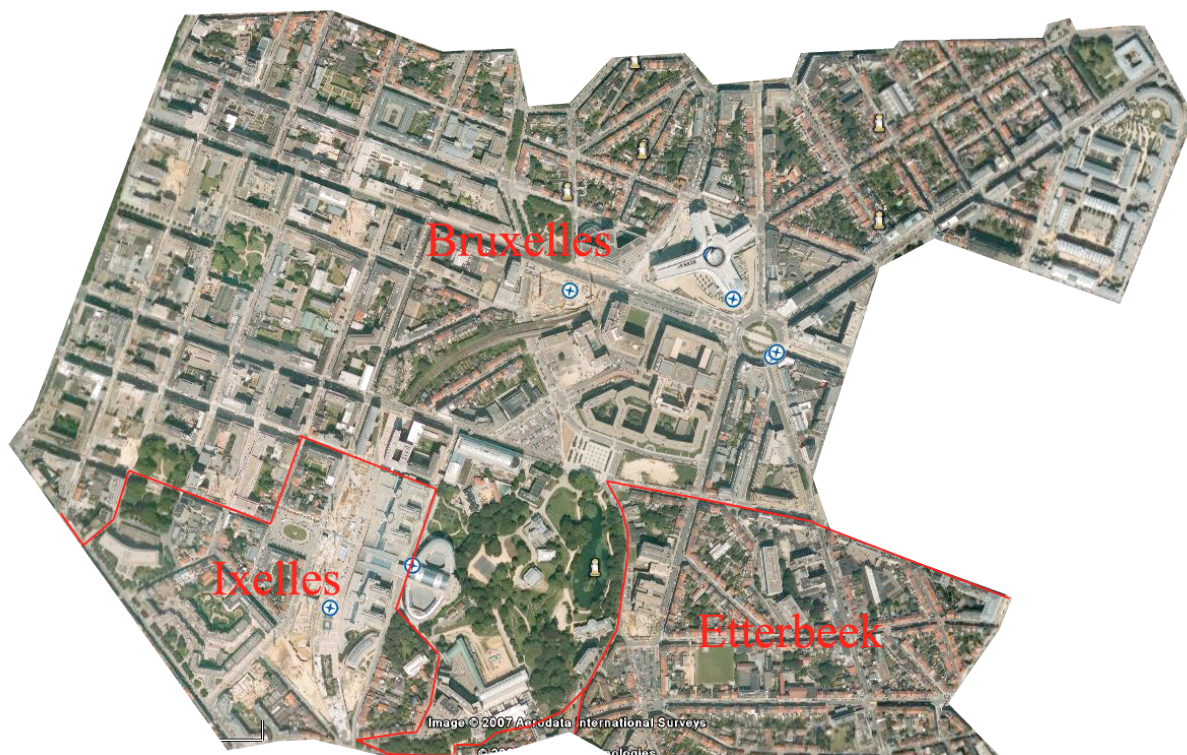
1.2. APPLICATION AU QUARTIER EUROPEEN

1.2.1. Localisation

Le quartier européen, tel que repris dans le schéma directeur, est délimité comme suit :

⁹ Pour un commentaire de ces dispositions, voir F. HAUMONT, « L'ordonnance du 18 juillet 2002 relative au droit de préemption », *Amén.*, 2003/2, p. 70.

¹⁰ Celle-ci ne peut excéder sept ans à partir de la publication de l'arrêté au Moniteur belge et est prorogeable une seule fois pour une durée de cinq ans.



1.2.2. PRD

Le PRD actuellement en vigueur, après un constat détaillé de la situation de la Région de Bruxelles-Capitale, détermine un projet de ville, structuré autour de douze priorités et de huit conditions transversales.

Les douze priorités consistent notamment à renforcer l'attractivité résidentielle, dynamiser l'économie, garantir l'accès à un logement décent, poursuivre la politique de rénovation urbaine, de protection et d'amélioration de l'habitat, renforcer l'attractivité commerciale, répondre aux besoins sociaux, valoriser le caractère interculturel et international de Bruxelles, assurer une gestion rationnelle des ressources, mettre en œuvre une politique de mobilité, assurer la convivialité urbaine par la sécurité des personnes et des biens, développer une politique scientifique, etc.

Les huit conditions transversales sont quant à elles les suivantes :

1. Territorialité des interventions prioritaires ;
2. Un consensus fort, mobilisant l'ensemble des acteurs du développement urbain ;
3. Cohérence de l'action des différents pouvoirs publics ;
4. Vers une coopération internationale ;
5. Partenariats public/privé ;
6. Cohérence entre les politiques menées dans la Région et en périphérie ;
7. Amélioration des fonctions d'accueil administratif ;
8. Développer les instruments de suivi des politiques régionales.

Dans le cadre de ces priorités et de ces conditions transversales, le PRD a mis en place un nouveau type de zone : les « zones leviers ».

La majeure partie du périmètre du quartier européen tel que défini ci-dessus est reprise dans la zone levier n° 7 « Europe » (liseré vert ci-dessous). Une partie de celui-ci est également considérée comme un site d'intérêt régional (en brun ci-dessous).

En ce qui concerne les zones leviers, la première condition transversale du PRD de 2002, à savoir celle de la « *Territorialité des interventions prioritaires* », prévoit que :

« 1.3 Zones leviers

1. Le concept de zones leviers renvoie à la nécessité de mieux organiser l'intervention régionale et de mieux coordonner les interventions d'autres acteurs sur des espaces urbains qui, soit présentent une opportunité majeure pour le développement régional, soit nécessitent un effort - ponctuel ou durable - pour les tirer d'une situation jugée problématique.

2. L'instrument de base qui organise la zone levier est le schéma directeur. Il trace le contour précis de la zone et détermine les principales options d'intervention qui y seront développées, ainsi que les moyens requis. Le schéma directeur est adopté par le Gouvernement après avis de la CRD.

3. Les critères permettant de délimiter les zones leviers cités de manière exhaustive et non cumulative sont les suivants :

- espace dont le développement nécessite l'intervention de 2 ou plusieurs communes (PPAS);
- existence d'un projet d'importance supra-local (ou dont les conditions de succès dépendent de l'intervention d'autres communes ou de la Région);
- persistance d'une friche urbaine majeure ou d'un problème récurrent d'aménagement ou de développement;
- existence d'une ZIR ou d'une ZIRAD fixée dans le PRAS;
- nécessité d'organiser le développement de l'espace situé aux abords d'un noeud de communication;
- nécessité de coordonner des interventions issues de différents programmes (revitalisation, réaménagement d'un axe structurant, etc).

4. Les zones leviers sont les suivantes :

Erasmus, Forest, Midi, Canal, Tour et Taxis, Botanique, Europe, Toison d'Or, Heysel, Hôpital Militaire, Schaarbeek-Formation, RTBf-VRT, Delta, Gare de l'Ouest, Midi, Neder-over-Heembeek, Tour et Taxis (sic). (...) ».

Les zones leviers ont également une place importante dans la priorité 1 du PRD qui consiste à « *Renforcer l'attractivité résidentielle et favoriser l'équilibre social en améliorant la qualité de l'environnement urbain, au travers d'une politique intégrée et ambitieuse notamment en*

matière de rénovation urbaine, d'espaces publics, d'équipements collectifs, de propreté et de patrimoine ».

En effet, dans le cadre de la définition de cette première priorité, le P.R.D. stipule, notamment ce qui suit :

« 2.1.Zones leviers et attractivité résidentielle.

(...) Certaines zones leviers qui conjuguent de fortes possibilités d'attraction résidentielle avec d'autres dimensions du développement futur de la Région retiennent l'attention spécifique du Gouvernement. Soit que leur potentiel résidentiel, risquant d'être écorné par d'autres fonctions, il conviendrait par conséquent de le protéger; soit que ce potentiel gagnerait à être valorisé, ce qui renforcerait les autres vecteurs de développement et démultiplierait l'attrait global de la zone.

Le schéma directeur servira d'outil de planification de ces zones, dont les contours précis seront définis au terme d'une première analyse de la situation existante (PRAS, PCD, PPAS, programmes intégrés de revitalisation en cours ou à venir, et projets connus). Ce schéma directeur, au caractère strictement indicatif, sera élaboré en vue de concilier au mieux les objectifs et les attentes des différents acteurs et de transcender d'éventuelles logiques concurrentielles ».

La notion de schéma directeur est en outre précisée dans la 5^{ème} priorité du PRD, qui consiste à « *mettre en œuvre une politique efficace de l'aménagement du territoire* » :

« 1.2.6. Les schémas directeurs

La Région se propose de recourir dans un certain nombre de situations à des schémas directeurs.

Le schéma directeur préfigurera les grandes tendances d'aménagement ou de réaménagement d'un territoire pour lequel le recours à un PPAS s'avérerait insuffisant pour définir des programmes portant sur des zones relativement vastes. Le schéma directeur n'a pas pour vocation de se substituer aux outils et plans existants à valeur réglementaire.

De tels schémas tracent le contour précis d'une zone levier et déterminent les principales options d'intervention qui y seront développées, ainsi que les moyens requis. Le Gouvernement désigne un auteur de projet qu'il charge de l'élaboration du schéma. Il désigne également un comité d'accompagnement qui regroupe l'ensemble des acteurs intéressés comprenant notamment les communes concernées. Le résultat de l'étude est soumis à une consultation publique et, ensuite, à la Commission Régionale de Développement. Le schéma directeur est adopté par le Gouvernement après avis de la Commission Régionale de Développement.

Ces schémas, s'ils sont dépourvus de force obligatoire et de valeur réglementaire, permettront une meilleure coordination entre les différents acteurs concernés et une identification plus précise des outils urbanistiques existants, appelés à intervenir dans la réalisation de ces schémas (PPAS, permis d'urbanisme d'ensemble, permis de lotir, RCU, expropriations,...).






Ils s'appliqueront dans le cadre de zones dont l'aménagement est jugé prioritaire.



C'est sur les zones délimitées par des schémas directeurs dans le PRD, ainsi que celles qui le seraient ultérieurement, que les moyens publics pourront être dirigés par priorité, selon les orientations définies par le PRD ».

1.2.3. PRAS

A. Affectation du sol

La carte des affectations du sol du PRAS ci-dessous montre que le quartier européen comporte les affectations suivantes :

-  zone administrative ;
-  zone d'habitation à prédominance résidentielle ;
-  zone d'habitation ;
-  zone de mixité et  de forte mixité ;

-  zone d'équipement d'intérêt collectif et de service public ;
-  zone de parc.

Les zones administratives sont principalement affectées aux bureaux, mais peuvent également recevoir d'autres affectations (logements, hôtels, activités productives, etc.)

Les zones d'équipement d'intérêt collectif et de service public sont affectées aux dits équipements. Les logements et commerces de petite taille qui en sont le complément usuel et l'accessoire sont également admis.

Les zones d'habitation et de mixité sont quant à elle principalement affectées aux logements. D'autres affectations y sont acceptées à certaines conditions, notamment en termes de superficie. Par exemple, le commerce est limité à 150 m², par projet et par immeuble, en zone d'habitation à prédominance résidentielle.

Les zones de parc ne sont pas constructibles.

B. Situation existante de droit

La carte de la situation existante de droit du PRAS ci-dessous montre que le périmètre concerné est couvert par différents PPAS existants (sous liseré bleu) ainsi qu'un règlement d'urbanisme zoné (en bleu pâle). Deux PPAS en cours d'élaboration par la Ville de Bruxelles ont été ajouté (sous liseré rose).

1.2.4. PCD

Le plan communal de la Ville de Bruxelles a été approuvé le 2 décembre 2004. Ses objectifs majeurs pour le quartier Nord-Est sont les suivants :

- Revitalisation de l'habitat ;
- Requalification et développement d'un nouvel axe fort d'habitat le long de la chaussée d'Etterbeek ;
- Stopper le développement des bureaux ;
- Mesures au niveau des équipements et développement des activités culturelles ;
- Rénovation des parcs.

La Commune d'Etterbeek a quant à elle approuvé son PCD le 1er juin 2006. Celui-ci prévoit qu'une attention particulière soit portée aux îlots 533 (entre la place Jourdan et la rue Beliard), 534 et à la place Jourdan.

La Commune d'Ixelles n'a pas encore adopté de PCD.

1.2.5. PPAS

La carte de la situation existante de droit ci-dessus montre qu'une grande partie du territoire du quartier européen est couverte par différents PPAS :

- sur la Ville de Bruxelles :
 - 8 PPAS en vigueur
 - 2 PPAS en cours d'élaboration (« Maelbeek » et « Toulouse-Pascale »)
- sur la Commune d'Etterbeek :
 - 2 PPAS en vigueur
 - Projet de PPAS pour la totalité de l'îlot 533

- sur la Commune d'Ixelles : 4 PPAS en vigueur

Le problème de ces PPAS est qu'ils s'opposent par endroits au schéma directeur.

Ainsi, certains PPAS interdisent le logement dans certains îlots. Là où le PRAS a affecté ces îlots en zone d'habitation ou en zone mixte, c'est-à-dire des zones où le logement est l'affectation principale, il découle des règles exposées ci-dessus concernant la hiérarchie des plans que le PPAS est implicitement abrogé. Interdire le logement dans une zone dont c'est l'affectation principale au PRAS est en effet incompatible avec ce dernier.

Par contre, là où le PRAS a affecté ces îlots en zone administrative, un PPAS qui interdit le logement n'est pas incompatible avec le PRAS.

1.2.6. RRUZ

La carte de la situation existante de droit du PRAS montre qu'un règlement d'urbanisme zoné couvre une partie du quartier européen. Il s'agit du Règlement général sur les bâtisses des quartiers entourant le square Ambiorix et le parc du Cinquantenaire, du 27 février 1992.

Ce Règlement concerne les communes de Bruxelles, Etterbeek, Saint-Josse-ten-Noode et Schaerbeek.

1.2.7. RCU

Les communes d'Etterbeek, Ixelles et Bruxelles disposent de règlements sur les bâtisses souvent anciens.

2. PROJET DE SCHEMA DIRECTEUR

2.1. NOTION DE SCHEMA DIRECTEUR

2.1.1. Contenu

Comme exposé ci-dessus, le schéma directeur contient les grandes tendances d'aménagement de la zone. Il va ainsi déterminer le contour précis de celle-ci, les principales options d'intervention, moyens requis, c'est-à-dire :

« 2.2. Contenu des schémas directeurs appliqués aux zones leviers

Les schémas directeurs qui leur seront associés prendront en considération les éléments suivants :

- *les mesures spécifiques visant à encourager la rénovation ou la création de logements;*
- *le phasage dans le temps des mesures d'aménagement liées aux projets de rénovation ou de développement;*
- *le type d'activités liées à d'autres fonctions qui sont privilégiées sur la zone et leur localisation;*
- *les mesures à prendre en termes d'aménagement des espaces publics et d'embellissement;*
- *la définition des projets d'équipements collectifs ou des infrastructures ainsi que leur ampleur;*
- *les liaisons de transport à créer, la définition de la hiérarchie des voiries et des modalités qui doivent leur être affectées;*
- *les modes d'intervention publique (programmes intégrés, primes, outils incitatifs spécifiques) qui doivent garantir le développement harmonieux de la zone ».*

2.1.2. Procédure d'adoption

La procédure d'adoption du schéma directeur, telle que définie par le PRD est la suivante :

- Désignation d'un auteur de projet ;
- Désignation d'un comité d'accompagnement (ensemble des acteurs intéressés comprenant notamment les communes concernées) ;
- Etude :
 - première analyse de la situation existante (PRAS, PCD, PPAS, programmes intégrés de revitalisation en cours ou à venir, et projets connus) ;
 - définition des contours précis de la zone ;
 - élaboration du schéma directeur ;
- Soumission du résultat de l'étude à une enquête publique ;
- Avis de la Commission Régionale de développement ;
- Adoption par le Gouvernement.

Selon nous, cette procédure suscite deux remarques :

- d'une part, le PRD ne prévoit pas de procédure d'enquête publique bien définie ; en l'espèce, le schéma directeur du quartier européen a été soumis à une consultation du public d'une manière moins large que celle prévue par le COBAT pour les autres plans ;
- d'autre part, compte tenu de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposée en Région de

Bruxelles-Capitale par l' Ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, l'on peut se demander si le schéma directeur n'aurait pas du faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement.

En termes de risques, ces deux critiques pourraient être soulevées dans le cadre d'un recours au Conseil d'Etat à l'encontre de toute décision fondée sur le schéma directeur (abrogation d'un PPAS, modification d'un PPAS, refus ou octroi d'un permis d'urbanisme, etc.).

2.2. EFFETS DU SCHEMA DIRECTEUR

2.2.1. Valeur du schéma directeur

Le schéma directeur ne fait pas partie des instruments planologiques établis par le COBAT mais a été créé par le Gouvernement dans le PRD. Il est donc dépourvu de force obligatoire et de valeur réglementaire. C'est pourquoi il est strictement indicatif.

Cela implique que les autorités communales ou régionales ne sont pas tenues par le schéma directeur, ni lors de l'élaboration des plans, ni dans le cadre de la délivrance des permis.

Le fait de s'écarter du schéma directeur pourrait toutefois être critiquée, les principes de bonne administration commandant notamment aux autorités administratives de respecter la ligne de conduite qu'elles se sont fixé. Ainsi, si l'autorité s'écarte du schéma directeur, il conviendra qu'elle motive les raison pour lesquelles elle ne suit pas la ligne de conduite qu'elle s'est fixée.

Si, au contraire, les autorités entendent se référer au schéma directeur à l'occasion de l'élaboration d'un plan d'aménagement ou lors de la délivrance d'un permis d'urbanisme, elles pourront s'y référer au titre du bon aménagement des lieux.

Ce faisant, il leur sera toutefois impossible de s'écarter des outils règlementaires (PRAS, PPAS, RRU, RCU) sur la base du schéma directeur, en dehors des hypothèses légales de dérogation (voir ci-dessous).

2.2.2. Mise en œuvre du schéma directeur

Le principal avantage du schéma directeur, à savoir sa souplesse, est le principal inconvénient pour sa mise en œuvre puisque, d'une part, il doit respecter les instruments règlementaires et, d'autre part, les autorités peuvent s'en écarter.

Ainsi, dans le cadre de la délivrance des permis d'urbanisme, il n'est pas possible de déroger au PRAS en dehors des clauses de sauvegarde, serait-ce sur la base du schéma directeur.

Les PPAS ayant une valeur règlementaire et pouvant déroger, à des conditions strictes, au PRAS, l'on pourrait envisager d'inscrire les options du schéma directeur dans des PPAS nouveaux ou existants.

Cette manière de procéder présente toutefois des désavantages. Tout d'abord, le PPAS est un outil communal. Or, l'un des objectifs des zones-leviers est de dépasser les frontières communales par des mesures cohérentes à une plus grande échelle. En outre, le PPAS est

un outil trop précis et rigide par rapport au schéma directeur, rigidité qui découle notamment de la longueur des procédures d'adoption ou de modification des PPAS.

Dans les hypothèses où certains PPAS empêcheraient la réalisation du schéma directeur, l'on pourrait tout d'abord envisager d'y déroger à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme. Il en va de même pour les règlements d'urbanisme. Les possibilités de dérogation sont toutefois strictement limitées par l'article 155, § 2, du COBAT :

« Le fonctionnaire délégué peut, sur proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins, accorder des dérogations aux prescriptions d'un plan particulier d'affectation du sol ou d'un permis de lotir uniquement en ce qui concerne les dimensions des parcelles, le volume, l'implantation et l'esthétique des constructions pour autant que ces dérogations ne portent pas atteinte aux données essentielles du plan ou du permis, et que la demande de permis ait été soumise préalablement aux mesures particulières de publicité visées aux articles 150 et 151.

Une dérogation relative à l'implantation ou au volume des constructions dans une zone peut impliquer une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë pour autant qu'elle ne mette pas en péril les caractéristiques essentielles de la zone contiguë.

Le fonctionnaire délégué peut également déroger aux prescriptions des règlements d'urbanisme, des règlements sur les bâtisses ou des règlements concernant les zones de recul ».

Dans ces conditions, une autre possibilité lorsqu'un PPAS empêche la réalisation du schéma directeur est l'abrogation de ce PPAS, qui nécessite une procédure beaucoup plus courte que pour le modifier (voir ci-dessus).

Compte tenu de la précision du PRAS et du RRU, les protections apportées par ces derniers en ce qui concerne le logement, les intérieurs d'îlots, le gabarit des immeubles, etc. resteraient à notre sens largement suffisantes.

Pour renforcer ces protections, l'on pourrait envisager d'adopter un règlement régional d'urbanisme zoné applicable au périmètre du quartier européen, en ce qui concerne les caractéristiques des constructions, des espaces publics, etc. Un tel règlement permettrait également de s'écarter du RRU et des RCU si nécessaire.

Par ailleurs, l'on pourrait également envisager d'établir un périmètre de préemption, en vue de réaliser des équipements, de lutter contre l'existence d'immeubles insalubres, de sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine ou réaliser des logements de type social (voir ci-dessus).

CONCLUSION

Le schéma directeur de la zone levier du quartier européen, tel que mis en place par le PRD, présente les avantages d'être transversal et souple.

Ce schéma n'a toutefois qu'un caractère indicatif, ce qui peut entraver sa mise en œuvre lorsque des instruments réglementaires tels que le PRAS, le PPAS, le RRU ou le RCU empêchent sa réalisation.

Lorsque le PRAS empêche la réalisation du schéma directeur, les seules possibilités sont l'application des clauses de sauvegarde prévues par le PRAS, la modification de celui-ci ou l'adoption d'un PPAS dérogatoire.

La procédure de modification du PRAS ou d'adoption d'un PPAS dérogatoire est toutefois lourde, la deuxième ne pouvant être acceptée qu'à des conditions strictes.

Lorsque ce sont des PPAS qui s'opposent à la réalisation du schéma directeur, l'on peut envisager de les modifier, ce qui implique cependant une procédure lourde, ou de les abroger.

En ce qui concerne plus particulièrement les caractéristiques urbanistiques des constructions, l'on peut envisager l'adoption d'un règlement régional d'urbanisme zoné dérogeant au RRU et aux RCU.

Enfin, si les autorités régionales ou communales désirent adopter une politique proactive, elles peuvent envisager le recours à l'expropriation ou l'adoption d'un périmètre de préemption.

*

* *

Nathalie BOTON

Michel SCHOLASSE