

Au Secrétariat de la Commission de concertation
Département Urbanisme de la Ville de Bruxelles
Boulevard Anspach, 6
1000 Bruxelles

Par e-mail

Mesdames, Messieurs les membres de la commission de concertation de Bruxelles-Ville,

Concerne :

Dossier PU-B918/2015 : place de la Bourse/rue Henri Maus/Rue de la Bourse/Rue de Tabora derrière la Bourse/Rue du Midi derrière la Bourse

Dossier PU-D928/2015 : place de Brouckère/boulevard Anspach/bd. Adolphe Max/Rue Saint-Michel/Bd. Emile Jacqmain/Rue Gretry/Rue des Halles/Rue du Marché aux poulets/Rue Paul Devaux/Rue Jules Van Praet/Rue des Pierres/Plattesteen/Rue des Teinturiers/place Fontainas

Il est plus que temps d'**objectiver** tant les bienfaits que les inconvénients et nuisances du projet de piétonnisation des boulevards du centre initié par la Ville de Bruxelles et de revoir le projet, y compris éventuellement son périmètre, en fonction d'une analyse objective et indépendante.

Il existe, pour ce faire, un instrument légal offrant de nombreuses garanties que vous avez le pouvoir de recommander au gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale en vertu de l'art. 148 du CoBAT : l'étude d'incidences prévue par les articles 128 à 141 du Code d'Aménagement du Territoire (CoBAT).

En effet, en droit de la Région de Bruxelles-Capitale, l'évaluation des incidences environnementales fait partie intégrante du Code de l'Aménagement du Territoire.

Art. 127, § 1er : *"Sont soumis à une évaluation des incidences les projets publics et privés qui, notamment en raison de leur dimension, leur nature ou localisation, peuvent porter atteinte de manière sensible à l'environnement ou au milieu urbain ou avoir des répercussions sociales ou économiques importantes"*

§ 2 : "On entend par "incidences d'un projet" les effets directs et indirects à court terme et à long terme, temporaires, accidentels et permanents d'un projet sur :

1° l'être humain, la faune et la flore;

2° le sol, l'eau, l'air, le climat, l'environnement sonore, le paysage et la consommation d'énergie;

3° l'urbanisme et le patrimoine immobilier;

4° les domaines social et économique;

5° la mobilité globale;

6° l'interaction entre ces facteurs;" (...)¹

Outre des critères techniques, l'art. 128 du CoBAT énumère notamment les critères suivants pour décider des incidences notables qu'une installation, quelle qu'elle soit pourrait avoir :

- l'étendue et l'impact (zone géographique et importance de la population affectée);

- l'ampleur et la complexité de l'impact;

- la possibilité de l'impact;

- la durée, la fréquence et la réversibilité de l'impact".

Il est vrai que les travaux soumis aux demande de permis PU-B918/2015 et PU-D928/2015 ne sont pas visés par la liste de l'Annexe I de la Directive européenne codifiée 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ni par l'annexe A du CoBAT mais par l'annexe B.

Cependant nous contestons le choix de soumettre les demandes de permis d'urbanisme PU-B918/2015 et PU-D928/2015 à l'article 147 du CoBAT plutôt qu'aux articles 128 à 141 du même Code.

I. Ce choix est contraire au droit européen

Les listes des annexes ne sont ni exhaustives ni fermées. Une liste complètement étanche, qui ne saurait être complétée au cas par cas, s'avère contraire au droit européen.

Un projet peut en raison de sa "nature", de sa "dimension" et de sa "localisation" (critères à combiner) ou des critères de l'annexe III de la Directive, notamment le "cumul avec d'autres projets", être soumis à une évaluation approfondie de ses impacts quand bien même il n'excéderait pas les seuils techniques retenus par les autorités nationales (jurisprudence européenne, voir N. de Sadeleer, Revue du Droit de l'Union européenne, 2/2014, p. 16).

La CJUE recourt à une interprétation finaliste de la Directive 85/337/CEE modifiée et codifiée dans la Directive 2011/92/UE en soulignant la poursuite d'un niveau de protection élevé de l'environnement et notamment de protection de la santé des personnes (art. 191 du Traité de l'Union européenne; D. MISONNE, *Droit européen de l'environnement et de la santé : l'ambition d'un niveau élevé de protection*, Anthemis, 2010).

1 C'est nous qui soulignons.

L'effet utile de la Directive doit être garanti.

Si le législateur national décide d'établir deux listes étanches, l'une reprenant les projets soumis à une évaluation complète, encore doit-il veiller à vérifier à ce qu'un projet repris sur la seconde liste ne doive pas être soumis à une étude complète. La possibilité d'opérer un glissement d'un projet repris sur la seconde liste à la première liste en raison de "circonstances exceptionnelles" est insuffisante car elle est susceptible de faire échapper un certain nombre de projets à l'obligation de réaliser une "étude d'incidences" (Cour constitutionnelle de Belgique, n° 46/2012, 15 mars 2012, à propos des art. 127-128 et 142 à 148 avant modification par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 septembre 2010. Cet arrêt tient compte de l'arrêt de la Cour de Justice européenne confirmant l'action en manquement contre la Région Bruxelloise de la Commission, arrêt C-435/09 du 24 mars 2011).

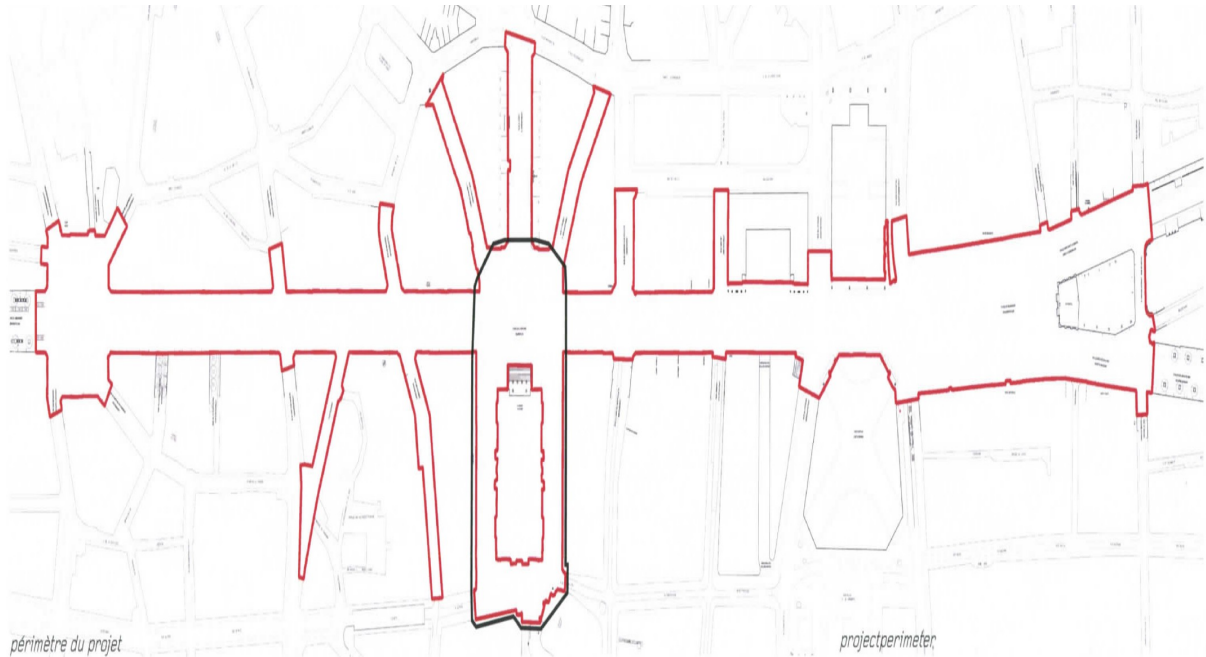
Le terme de "circonstances exceptionnelles" dans l'article 148 du CoBAT est un reliquat de l'ancien texte critiqué.

Nous appelons la commission de concertation à recommander la nécessité d'une étude d'incidences en fonction des critères de la Cour de justice européenne.

II. Les rapports fournis sont insuffisants et non conformes au droit européen sur l'évaluation des incidences. Ils ne décrivent ni n'évaluent de manière appropriée les effets directs et indirects du projet sur l'environnement, ce qui est pourtant prévu pour les projets d'aménagement du territoire (art. 127 du CoBAT)

1. Aire géographique des demandes de permis et des rapports d'incidences limitée artificiellement.

Les enquêtes publiques sur les demandes de permis d'urbanisme PU B918/2015 et PU D928/2015 sont limitées à un périmètre restreint, à savoir les places de Brouckère, place de la Bourse, les boulevards entre la place Fontainas et la place de Brouckère ainsi que quelques rues ou portions de rues alentours (voir plan reproduit à de nombreux endroits des RIE).



Cette approche est artificielle car l'aménagement du piétonnier, compte tenu notamment des profonds changements de mobilité qu'il implique, affecte toute la zone alentour.

Elle a pour conséquence qu'aucun impact (ou presque) n'est étudié au-delà de ce périmètre alors que le territoire soumis à aménagements se situe au milieu d'une zone densément habitée et caractérisée par des activités diversifiées.

Or, la phase test de l'été (3 mois) a permis d'observer un certain nombre d'incidences sur le piétonnier et dans les quartiers riverains, en particulier en matière de bruit, de report de la pollution dans les quartiers adjacents (surtout là où le plan de circulation entré en vigueur le 29 juin 2015 a détourné la circulation), d'insécurité ainsi que des conséquences pour les commerces.

Un certain nombre d'avis à ces sujets ont été transmis en cours d'enquête publique.

L'évaluation des incidences strictement limitée au périmètre d'un projet d'aménagement du territoire est contraire au droit européen et au droit bruxellois car l'environnement ne s'arrête pas aux murs d'une installation ou d'un ouvrage. L'évaluation doit porter sur les effets directs et indirects à court terme et à long terme d'une installation, quelle qu'elle soit, en fonction des critères combinés de dimension, de nature et de localisation et notamment en fonction de l'importance de la population affectée et du cumul avec d'autres projets.

2. Le plan de circulation en phase-test jusque fin février 2016 considéré comme acquis

"Concernant l'aspect de mobilité, le projet perpétue la situation telle qu'elle est entrée en vigueur à partir du 29 juin 2015, sans modification" (RIE, PU D928, point 4.4. Mobilité, p. 76). Si des modifications sont proposées, elles sont mineures et entérinent le plan de circulation.

Or ledit plan n'a fait l'objet ni d'enquête publique, ni de permis ni d'une étude d'incidences comme il l'aurait dû conformément à la Directive européenne 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Un recours au Conseil d'Etat à ce sujet, introduit fin janvier 2015 par trois associations environnementales et par huit riverains est pendante devant le Conseil d'Etat (dossier actuellement chez l'Auditeur). La Commission régionale de mobilité a, elle aussi, regretté l'absence d'étude d'incidences et inventorié de nombreux problèmes (avis unanime du 23 février 2015, voir annexe).

D'autre part, le Collège de la Ville de Bruxelles a largement tiré argument, dans sa communication publique, d'une phase test de son plan de circulation pendant 8 mois, c'est-à-dire jusqu'à la fin février 2016, test qui doit faire l'objet d'une évaluation et pourrait aboutir à quelques modifications selon nos édiles communaux.

Il y a manifestement contradiction : deux permis d'urbanisme pour l'aménagement des boulevards en "piétonnier" ne peuvent pas être délivrés alors que le plan de circulation qu'ils intègrent est encore en phase test pour plusieurs mois. Le planning des travaux, comportant le réaménagement de surfaces à plusieurs endroits (dont la "zone 58" de la place de Brouckère) dès mars 2016 doit aussi logiquement être reporté si l'on prend au sérieux l'évaluation du plan de circulation.

3. Les demandes de permis d'urbanisme PU-B918/2015 et PU-D928/2015 font partie d'un ensemble de projets et de travaux qui feront l'objet de demandes de permis séparés:

Les travaux connexes suivants sont cités par le présent rapport d'incidences lui-même :

- Travaux préparatoires : étanchéité des stations de métro De Brouckère et Bourse; contrôle des sols et installations des différents concessionnaires (eaux, gaz, électricité,) (en cours, pas de demande de permis connue);
- Révision des égouts, système de récolte d'eau de pluie pour les zones latérales et les zones de séjour des boulevards;
- Réaménagement des stations de pré-métro De Brouckère et Bourse et nouveaux parkings vélo dans ces stations (M.O. Bruxelles Mobilité);
- Rénovation du centre de la Monnaie et nouvelle organisation des magasins aux rez-de-chaussée;
- Projet du « Temple de la bière » à la Bourse et réaménagement souterrain du musée archéologique Bruxelles 1238;

En outre, une série de travaux ont déjà été effectués par la Ville de Bruxelles en voirie en rapport avec le nouveau plan de circulation sans permis bien qu'ils "*constituent le complément de travaux soumis à permis d'urbanisme*" (Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 13 novembre 2008, art. 6). Ces travaux comprennent la destruction de casse-vitesse dans des rues où se trouvent des écoles, et même une école maternelle dont la cour de récréation est à front de rue (rue des six-jetons) (voir notamment les nouveaux profils routiers sur le site dédié de la Ville de Bruxelles : <http://plandecirculation.be/fr/content/documents>)

On remarquera aussi que les places de stationnement pour personnes à mobilité réduites dans les rues adjacentes ont déjà été supprimées et parfois remplacées par des potelets interdisant tout stationnement, même temporaire (notamment rue Borgval au bas de l'immeuble "Canler" qui abrite plus de 80 personnes âgées). Mais les nouvelles places de parkings réservées à côté de la zone piétonnière ne font pas partie des projets soumis à la commission de concertation. Celles-ci dépendront de la Ville de Bruxelles, hors demande de permis et sans délai connu.

Ce fractionnement de projets et travaux prévus dans une même zone de la ville est contraire au droit européen en matière d'évaluation des incidences. Il est régulièrement condamné par la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) : aux yeux de la Cour, les autorités nationales ne peuvent fractionner leurs projets en petites entités dans le dessein de les soustraire au régime communautaire d'évaluation des incidences, leurs effets cumulatifs doivent être pris en compte (notamment CJCE, 21 sept. 1999, *Commission c. Irlande*, arrêt C-392/96, point 76).

La Cour de Justice européenne souligne que *"l'objectif de la directive ne saurait être déterminé par le fractionnement d'un projet et que l'absence de prise en considération de l'effet cumulatif de plusieurs projets ne doit pas avoir pour résultat pratique de les soustraire dans leur totalité à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptible d'avoir des "incidences notables sur l'environnement"* (CJUE, 10 déc. 2009, *Umweltanwalt van Kärnten*, arrêt C-205/08).

4. Les rapports d'incidence en question

Les bureaux d'études Sum Project et Greisch bgroup présentent des rapports d'incidence simplifiés au sens des articles 142 à 147 du CoBAT rédigés par eux-mêmes alors qu'ils sont payés par le Commanditaire, à savoir la Ville de Bruxelles.

Cette situation, si elle n'est pas illégale en cas de rapport d'incidences, est cependant critiquable car elle ne garantit pas l'indépendance nécessaire à l'évaluation des incidences des projets.

En outre, ces bureaux d'architectes ne sont pas agréés pour réaliser des études d'incidences environnementales. Apparemment, ces bureaux n'ont pas non plus fait appel à des personnes expérimentées dans les domaines sortant de leurs compétences et nécessitant des qualités plus scientifiques.

5. Les domaines étudiés (Rapport d'incidence sur PU D928, pp. 53-132)

1. Urbanisme et paysage (7 pages)
2. Patrimoine (10 pages, plus développé dans le rapport sur la Bourse compte tenu de sa situation dans la zone Unesco)
3. Domaine social et économique (4 pages)
4. Mobilité (31 pages)
5. L'être humain (1 page)
6. Faune et Flore (6 pages)

7. Le (micro) climat urbain (3/4 de page)
8. Energie (et éclairages, 9 et 1/4 de page)
9. Qualité de l'air (quelques lignes)
10. Environnement sonore et vibratoire (1 page)
11. Sol, eaux souterraines et eaux de surface (1 page)
12. Eaux usées, eaux pluviales et eaux de distribution (4 pages)
13. Gestion des déchets (quelques lignes)
14. Interactions entre ces zones (1/3 de page)

Le nombre de pages ou de lignes consacrées aux différents domaines est en soi révélateur. Des domaines essentiels pour l'environnement, pour la qualité de vie des habitants et des usagers en ville ont été abordés de manière très superficielle : l'être humain, le (micro) climat urbain, la qualité de l'air, l'environnement sonore et vibratoire, la gestion des déchets,...).

Le domaine social et économique n'est guère plus étudié : les commerces de détail n'y sont même pas mentionnés parmi les fonctions retenues. Aucune étude de géographes portant sur les effets des piétonniers sur les commerces n'est citée ni utilisée alors qu'elles existent.

En outre, aucune mesure n'a été effectuée : ni du trafic², ni de la pollution (particules fines, CO₂,...) ni de bruit alors que cela aurait pu être fait pendant trois mois de la phase test, quitte à y affecter un coefficient justifié de correction (compte tenu de l'été). Seule exception, la mention du niveau de bruit actuel du centre de Bruxelles, à savoir 60 à 70 DB, ce qui est considéré comme très bruyant.

D'une manière générale, l'amélioration, notamment de la qualité de l'air et de l'environnement sonore et vibratoire, sur le futur "piétonnier" lui-même est considérée comme évidente vu la diminution de la circulation automobile. Mais, logiquement avec le parti pris de n'étudier que le périmètre restreint décrit ci-dessus, aucun impact n'est étudié au-delà de ce périmètre, alors que les quartiers autour des boulevards du centre sont densément peuplés et que ladite "boucle de desserte" traverse ces quartiers y reportant les nuisances de la circulation dans des rues étroites.

Ainsi, par exemple, à propos des incidences sur l'être humain : situation projetée. C. Santé :

"L'introduction du plan de circulation améliore fortement l'impact négatif du bruit de la circulation et de la pollution de l'air dans la zone du projet. Cela a un impact important sur le bien-être et la santé publique".

Aucune donnée concrète n'est apportée au sujet de la population riveraine, ni en termes de nombre, ni en termes d'âge, ni en termes de revenus et d'activité. L'habitat, à peine

2 Renvoi est fait à l'étude du bureau Technum, qui, au départ des flux automobiles entrant et sortant dans le Pentagone, a établi, à l'aide de modèles non validés, des pronostics (sur les flux des véhicules automobiles exclusivement). Malgré ses défauts, l'étude Technum prédisait l'engorgement d'un certain nombre de rues, engorgement qui se vérifie.

évoqué, est traité comme un tout, sans différence entre propriétaires et locataires, type de bâti, montant des loyers.

Le peu d'attention à "l'être humain" est d'autant plus choquant que la Cour européenne des Droits de l'Homme, en vue de garantir le juste équilibre dans l'ingérence dans la vie privée protégée en vertu de l'article 8 de la Convention, impose de manière constante de prévoir que "*le processus décisionnel.....(doit) comporter la réalisation d'études appropriées, de manière à prévenir et à évaluer les effets des activités qui peuvent porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus, et à permettre ainsi l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu*" (entre autres, CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton c. Royaume-Uni*, §128).

Et sur la qualité de l'air :

"4.9.1. Aire géographique adoptée. La zone du projet est utilisée ici comme périmètre d'étude.

4.9.2. Situation existante : a priori sans objet.

4.9.3. Situation projetée : Le plan de circulation a en majeure partie instauré une zone piétonnière dans la zone du projet. De ce fait, il y aura une importante réduction de la circulation automobile dense de par l'entrée en vigueur du plan de circulation à la fin du mois de juin.

Le réaménagement ne change rien au niveau du statut de la circulation. La qualité de l'air, qui s'est fortement améliorée, reste donc inchangée.

On s'attend à ce que le réaménagement encourage l'utilisation des transports en commun et des moyens de déplacement actifs. Cela contribue alors à une amélioration de la qualité de l'égard, également en dehors de la zone d'étude".

Une exception est reconnue, basée sur les modèles de circulation : "*localement, la charge de trafic est encore présente (principalement rue des Six Jetons-Fontainas-rue des Bogards et à hauteur de la rue Fossé aux Loups/rue des Augustins*" (RIE, être humain, p. et à quelques autres endroits)

"On s'attend donc à ce qu'il règne un climat sonore calme dans la zone du projet, à l'exception de l'endroit où la boucle de destination croise la zone du projet"

(...)

Le bruit de la vie nocturne sera également considéré comme plus important" (RIE, 4.10. Environnement sonore et vibratoire).

6. L'absence de scénarios de substitution et de mesures pour éviter et réduire les incidences négatives

La Directive 2011/92/UE prévoit, en son article 5.3., que les informations à fournir par le maître de l'ouvrage comportent au minimum notamment :

b) une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des incidences négatives importantes et, si possible, y remédier;

d) une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux incidences sur l'environnement.

Rien de tel n'est fourni dans les dossiers appuyant les demandes d'urbanisme PU-B918/2015 et PU-D928/2015

Les mesures envisagées se limitent à des recommandations tout à fait générales :

"Un bon suivi et un bon maintien seront importants pour surveiller les équilibres entre les besoins des visiteurs, des commerçants, des établissements horeca et des habitants" (RIE, domaine social et économique, situation projetée).

Le rapport d'incidences propose deux chapitres traités ensemble : 2. Synthèse des solutions qui avaient été prises en considération (notamment les choix techniques) avant le choix du projet introduit; 3. Schéma des principales solutions de remplacement que le maître de l'ouvrage a étudiées et résumé succinct des principales raisons de son choix, tout en tenant compte des effets environnementaux.

Cependant, aucun scénario de substitution fondamental, en particulier concernant le choix des boulevards pour établir un piétonnier et l'ampleur du périmètre, n'est présenté depuis que la Ville de Bruxelles a mandaté le bureau d'études pour aménager les boulevards du centre de la place de Brouckère à la place Fontainas de façade à façade, c'est-à-dire en supprimant toutes les bandes de circulation au contraire du projet de 2003 qui prévoyait de supprimer deux bandes de circulation.

Les choix commentés portent sur la largueur du passage central, l'espace partagé (exclusion d'une bande cyclable marquée), l'emplacement des arbres, la suppression d'assemblages verts au profit exclusif de pierre naturelle dans la zone de séjour, le choix des matériaux pour les sols, l'éclairage de la place de Brouckère, le choix d'un bassin d'eau rue Orts ainsi que la voirie intérieure de la place de Brouckère (ne faisant pas partie de la boucle de desserte) et le choix d'un scénario de voirie de jonction de la boucle de desserte palce Fontainas.

Aucun scénario de substitution n'a été étudié en ce qui concerne le type de piétonnier retenu, à savoir un modèle des années 70 (ancien boulevard entouré d'une boucle de circulation) depuis longtemps abandonné dans de nombreuses villes européennes.

CONCLUSION

- 1) **Les rapports fournis sont insuffisants et non conformes au droit européen sur l'évaluation des incidences. Ils ne décrivent ni n'évaluent de manière appropriée les effets directs et indirects du projet sur l'environnement ni n'envisagent de scénarios de substitution substantiels.**
- 2) **Le fractionnement de projets connexes est contraire au droit européen d'évaluations des incidences sur l'environnement.**
- 3) **Le plan de circulation entré en vigueur le 29 juin 2015 fait partie de l'ensemble des projets qui ont un lien d'interdépendance fonctionnelle. Il doit encore faire l'objet d'une étude d'incidences et d'une enquête publique et ne peut en aucun cas être considéré comme acquis par les demandes de permis relatives à l'aménagement des boulevards.**

Nous appelons la Commission de concertation à adresser un avis motivé au gouvernement lui recommandant une étude d'incidences approfondie (art. 128 à 141 du CoBAT) avec comité d'accompagnement, cahier des charges, choix par lui d'un bureau d'études agréé pour les études d'incidences, et consultation publique.

Cette étude d'incidences devra englober :

- **les différents projets d'aménagement de l'hypercentre de Bruxelles énumérés ci-dessus ainsi que le plan de circulation,**
- **à tout le moins les incidences dans toute la zone du Pentagone et sur la petite ceinture.**

A défaut, l'on pourrait bien se trouver dans une situation impossible.

Certes, la décision est difficile mais :

"La soumission d'un projet à une évaluation complète de ses incidences constitue un enjeu essentiel, car, à défaut d'une telle étude, l'autorité ignorera ses impacts potentiels sur le milieu. A défaut de mesures préventives idoines, le coût écologique risque de s'avérer nettement plus élevé que les surcoûts dûs aux éventuels retards entraînés par la procédure d'évaluation" (Nicolas De Sadeleer, Revue de Droit de l'Union Européenne, 2/14, p. 11).

Marie-Anne Swartenbroekx

