

# Réforme du RRU à Bruxelles : mo

Les experts conviés par Pascal Smet livrent leur analyse dans un rapport.

Analyse **Frédérique Masquelier**

À BRUXELLES, pour pouvoir développer un projet immobilier, qu'il s'agisse de la construction d'un bâtiment, de sa rénovation ou de l'aménagement d'un espace public, il faut que celui-ci souscrive au Règlement régional d'urbanisme (RRU).

Dans sa version actuelle, le RRU date de 2006. Un document qui reprend, avec des adaptations mineures, le texte précédent de 1999. Afin de le faire évoluer avec son temps, une réforme du RRU a été initiée dès 2015 par le gouvernement bruxellois sous la précédente législature.

Début 2019, un projet de RRU a été adopté en première lecture, qui a fait l'objet de vives critiques lors de l'enquête publique: pas assez ambitieux pour les uns, trop précis pour les autres... Suite aux dernières élections régionales, le nouveau gouverne-

ment bruxellois s'est engagé à accentuer la réforme du RRU, notamment en ce qui concerne la densité et les gabarits d'immeubles, les nouveaux modes d'habiter (coliving, habitat intergénérationnel...), la gestion et la composition de l'espace public, le stationnement hors voirie, la durabilité et la préservation de la biodiversité. À ces thématiques, sont venus s'ajouter les enseignements de la crise sanitaire, qui a mis en exergue l'importance des espaces extérieurs, du cadre de vie ou encore de la taille et de l'adéquation des logements.

## Good Living

Plus récemment, en mars 2021, le secrétaire d'État bruxellois en charge de l'Urbanisme, Pascal Smet, a repris le dossier et mis sur pied un groupe de 12 experts externes réunis en commission pour jeter les bases du futur RRU. Parmi ceux-ci figurent des architectes et des urbanistes (comme Oana Bogdan, du bureau d'architecture Bogdan & Van Broeck, qui préside la commission, ou Benoit Moritz, du bureau MSA), des membres du secteur professionnel et de la société civile (tels Thierry Baneton, qui préside la chambre bruxelloise

de l'Ordre des architectes, par ailleurs architecte associé au sein du Bureau d'études en architectures urbaines BEAU, et Pierre-Alain Franck, administrateur de l'Upsi, l'Union des professionnels du secteur immobilier) et des membres du secteur public (comme Kristiaan Borret, le Bouwmeester de la Région bruxelloise).

Entre avril et septembre 2021, le groupe des 12 travaille d'arrachepied à édicter des recommandations, une nonantaine au total, transversales ou très concrètes, pour guider l'administration dans sa tâche de réécriture du RRU. Compulsées dans un rapport final de quelque 60 pages, intitulé *Good Living*, elles ont été présentées à la presse le 21 octobre dernier. Et communiquées dans la foulée au gouvernement bruxellois, à qui il incombe à présent de superviser la transposition de ces recommandations en textes juridiques.

Côté calendrier, une adoption du projet de RRU en première lecture est attendue en juin 2022, pour une entrée en vigueur de la nouvelle législation annoncée mi-2023.

Que retenir du travail des 12 experts rassemblés par Pascal Smet ?

“La place donnée à la discussion est fondamentale. Car s'il n'y a plus de règles, il faut s'entendre sur les zones grises”

Appelé à siéger autour de la table d'experts conviés par Pascal Smet, Pierre-Alain Franck, administrateur de l'Union professionnelle du secteur immobilier (Upsi), confie avoir, pour sa part, envisagé la réforme du RRU sous l'angle de l'“opérationnalité”.

“Le RRU actuel a ceci de positif qu'il fait partie des rares documents pour lesquels les règles sont claires. Or, il n'y a rien qui intéresse plus le secteur immobilier que la sécurité juridique”, argue-t-il. “Mais la logique de dérogation qui prévaut implique que pour chaque règle, il y a une discussion, une négociation. Au final, on se retrouve dans un urbanisme de confrontation, entre administrations et promoteurs, entre administrations et politiques, entre politiques et promoteurs... C'est pénible pour tout le monde, et sur le long terme, ce n'est pas une solution.” A contrario, opter pour des objectifs généraux à atteindre, “avec plus de bride lâchée sur la façon d'y arriver”, c'est “une révolution pour Bruxelles”, s'enthousiasme-t-il. “À condition, évidemment, que les politiques et les administrations laissent faire le secteur s'il a des idées originales.”

À ce sujet, un “tournant” du projet de RRU tel qu'ébauché par les recommandations du groupe d'experts est, selon Pierre-Alain Franck, la place donnée à la discussion. “C'est fondamental dans la réforme. Parce que s'il n'y a plus de règles, il faut s'entendre sur les zones grises. C'est-à-dire qu'il faut s'exprimer, s'écouter, se comprendre, échanger, faire des compromis...” Cette approche de concertation existe déjà dans d'autres villes, comme à

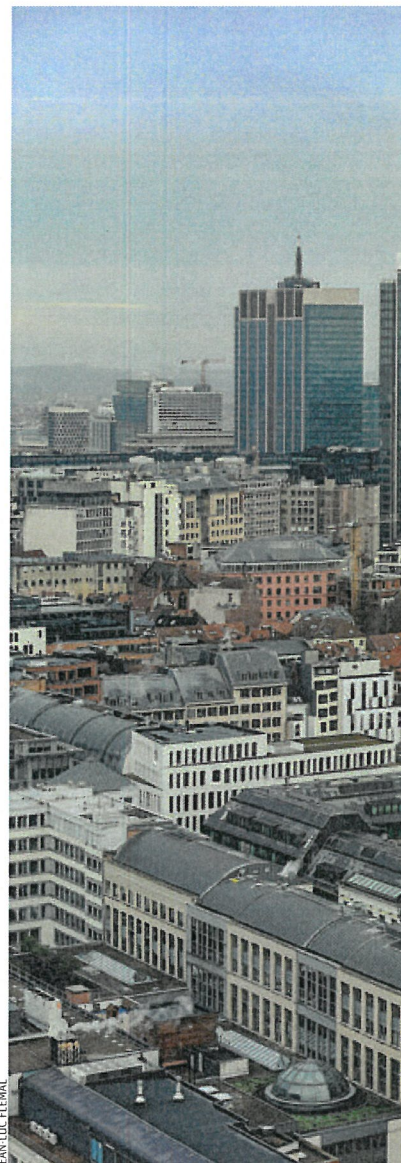
Anvers, par exemple, mais elle est inédite et novatrice à Bruxelles, souligne l'administrateur de l'Upsi.

## Du tribunal au dialogue

Ce dernier identifie un bénéfice direct de la réforme du RRU pour les promoteurs en quête de foncier: une estimation plus juste du prix à payer. “À l'avenir, quand un promoteur avisera un foncier intéressé, il commencera par engager une discussion avec l'autorité publique pour avoir une idée du gabarit d'immeuble qu'il pourra construire dessus”, pointe Pierre-Alain Franck. “Ce sera son premier réflexe, plutôt que de travailler tout seul de son côté. Et c'est tant mieux, parce que le drame dans le secteur, c'est que les promoteurs imaginent un projet en tablant sur des dérogations au RRU qui ne sont en fin de compte acceptées et paient le terrain beaucoup trop cher parce que leur calcul de rentabilité est faussé. S'ensuivent des négociations infinies pour que le promoteur atteigne un seuil de rentabilité, tout cela parce qu'il a acheté le foncier trop cher à la base.”

Dans la même veine, l'expert souligne l'importance de l'avancement de la commission de concertation dans le processus de demande de permis d'urbanisme. “Dans sa forme actuelle, celle-ci s'apparente plus à un tribunal où le promoteur est crucifié par l'administration pour chaque dérogation à la règle qu'il demande pour son projet, et moins à la discussion ouverte entre les parties qu'elle se doit d'être.”

F.Ma.



Dans le rapport, la densité est abordée, mais les choses doivent être précisées.

90

## RECOMMANDATIONS

Le groupe des 12 experts externes réunis par Pascal Smet a rédigé plus de 90 recommandations, transversales ou plus concrètes, pour guider l'administration bruxelloise dans son futur travail de réécriture du RRU.



PIERRE-ALAIN FRANCK  
UPSI

# ins de règles, plus de créativité



Les règles actuelles sont trop détaillées et organisées par pièce [dans un logement]. Elles [...] amènent à une conception architecturale pauvre et répétitive.

**1** Trois thématiques. Le RRU de 2006 est décliné en sept "titres" qui divisent la matière en autant de cahiers. Une structuration historique et obsolète, fruit d'ajouts et adaptations successifs et non pas tant d'un souci de cohérence. Pour y remédier, les experts ont isolé trois thématiques: "Urbanité", sous laquelle sont reprises toutes les caractéristiques de l'enveloppe d'une construction, en ce compris son rapport à l'espace ouvert, à la rue, au contexte et aux bâtiments environnants; "Espaces ouverts", qui rassemble les prescriptions relatives à l'ensemble des espaces non bâtis, qu'il s'agisse d'espaces ouverts sur le domaine public ou sur le domaine privé; et "Habitabilité", cette dernière thématique couvrant l'organisation interne des immeubles, en matière de logements, de bureaux, d'équipements, de parkings... À noter que la mise en place de critères communs d'habitabilité permet d'envisager plus facilement la reconversion d'immeubles dans le temps, d'une affectation à une autre.

**2** La fin de la logique de dérogation. Le RRU de 2006 a été élaboré dans une optique descriptive et

défensive visant à garantir par la règle la protection d'un maximum d'éléments, indiquent les experts dans leur rapport. Cette recherche d'exhaustivité a conduit à un texte particulièrement dense, complexe et, parfois, difficilement applicable. C'est donc la logique de dérogation qui a prévalu, alourdissant considérablement le traitement des demandes de permis. En conséquence, le RRU nouveau sera simplifié et allégé pour permettre aux autorités délinquantes de disposer d'un référentiel clair, mais néanmoins assez ouvert à interprétation pour accepter une diversité de solutions créatives.

**3** Des objectifs globaux. À chaque fois que c'est possible, les nouvelles règles compilées dans le futur RRU devront être édictées en termes d'objectifs à atteindre plutôt que de moyens précis à mettre en œuvre pour y arriver, conseillent les 12 experts. Impossible, en effet, d'anticiper et d'intégrer dans un document tous les cas de figure, toutes les solutions créatives imaginées par les architectes et les porteurs de projet. Mieux vaut travailler avec des lignes de conduite, des objectifs généraux

vers lesquels tendre, comme autant d'outils inspirants et stimulants.

**4** La mise en réseau des fonctionnaires communaux et régionaux. S'il est attendu des administrations qu'elles jugent du bon aménagement des lieux plus que de la conformité d'un projet à des règles précises, il faut que les fonctionnaires soient assistés dans l'argumentation et la motivation des avis relatifs aux demandes de permis d'urbanisme. Pour ce faire, le groupe d'experts prône leur mise en réseau autour de formations, de conférences, de visites de projets, d'expositions, d'échanges et de networking...

**5** L'importance de la concertation et du dialogue. À l'image de la démarche préalable à ce rapport d'experts, ses auteurs souhaitent instaurer une culture de dialogue avec l'administration dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme. À cet effet, ils appellent à revoir le processus de passage en commission de concertation pour permettre une consultation plus en amont du projet afin de rendre les modifications plus faciles et efficaces.

"Il faut qu'il y ait une volonté politique d'aller jusqu'au bout, de prôner l'ouverture d'esprit et l'avant-gardisme"

Architecte-associé au sein du bureau bruxellois BEAU et président de la chambre bruxelloise de l'Ordre des architectes, Thierry Baneton a défendu la créativité et la qualité architecturales à la table de Pascal Smet. Pragmatique, s'il considère la réforme du RRU comme une avancée en la matière, il reste prudent quant à la concrétisation de ces recommandations sur le terrain. "Sur papier, définir des règles urbanistiques moins strictes pour que les architectes aient le loisir de s'exprimer et de laisser libre cours à leur inventivité, c'est excellent. Mais il ne faudrait pas que, dans les faits, cela aboutisse à un chaos total." Et de pointer l'indispensable formation des fonctionnaires régionaux et communaux, qui doivent impérativement faire preuve de sensibilité et de connaissances architecturales pour juger au mieux du "bon aménagement des lieux", en "sortant des clichés traditionnels". "Les architectes ont étudié pendant au minimum cinq ans à l'université et ont deux années de stage à leur actif. Ils ont les compétences et l'expérience nécessaires pour traduire les objectifs urbanistiques en éléments architecturaux." Mais qu'en est-il des fonctionnaires, interroge-t-il.

Plus largement, "il faut qu'il y ait une volonté politique de mener les choses jusqu'au bout, de prôner l'ouverture d'esprit et l'avant-gardisme", insiste l'architecte. Aux élus bruxellois de prendre leurs responsabilités et d'avoir enfin, pour leur ville, les ambitions d'une capitale belge et européenne, avertit-il. "Quand on regarde le paysage urbanistique et architectural bruxellois, on déplore des

bâtiments publics sans envergure. C'est classique, académique. Pourtant, Bruxelles brille par un passé architectural fantastique. Mais sur le plan de l'architecture contemporaine, elle est très pauvre. On est en 2021, on ne peut pas vivre dans le passé. Il faut, bien sûr, respecter le patrimoine historique quand il est qualitatif, mais pas pour autant cadenasser toutes les initiatives de ceux qui veulent faire de l'architecture nouvelle, celle des 30 prochaines années."

## Densité et espace public

Autre enjeu de la réforme du RRU, à peine esquissé dans le rapport d'experts, pointe Thierry Baneton : la densité. "Depuis Le Corbusier, on a imaginé des constructions en hauteur pour réduire leur empreinte au sol. Mais à Bruxelles, c'est sujet à polémique. Il faut pourtant accepter de densifier la ville par endroits pour que l'espace public, et les espaces verts en particulier, gagnent en qualité. L'un ne se réalise pas sans l'autre. Or, si une part importante des recommandations ont trait à l'espace public et aux espaces ouverts non bâtis, ce qui est très positif parce que ces considérations étaient totalement absentes du RRU de

2006, il faut que les choses se précisent sur la densité." Pour le reste, Thierry Baneton salue l'attention particulière portée au caractère évolutif et à la reconversion des bâtiments, à la requalification et à la revégétalisation des intérieurs d'îlots, à une approche plus largement respectueuse de l'environnement et au diapason du quartier.

F.Ma.



THIERRY BANETON  
Ordre des architectes