

Quartier Nord : repenser les échelles du PAD Max pour en faire un outil au service de l'urbanité





Basé sur l'ambition, louable, de rendre le quartier plus vert et plus mixte, le Plan d'Aménagement Directeur Maximilien-Vergote (PAD Max, de son petit nom) loupe le coche. Son périmètre, qui n'intègre pas les tours de bureaux du quartier Manhattan, ne permet pas un rééquilibrage de la mixité fonctionnelle et sociale à l'échelle du quartier élargi ; tandis que ses prescriptions, trop imprécises et trop peu contraignantes, ne garantissent pas la (re)création d'un quartier Nord à échelle humaine.

Soumis à l'enquête publique jusqu'au 19 décembre, le projet de PAD Max se distingue assez nettement de certains de ses « congénères ». En effet, il ne semble pas être là pour permettre le développement de « grands » projets immobiliers préexistants, comme c'est par exemple le cas des PAD [Porte de Ninove](#) et [Josaphat](#), ni pour (tenter de) rééquilibrer la mixité de quartiers tertiaires monofonctionnels comme ceux visés par les projets (avortés) de PAD [Loi](#) et [Midi](#). Alors que l'une de ses deux ambitions principales est de viser une « programmation mixte et équilibrée » (volet stratégique, p. 10), la mise en œuvre du PAD Max ne modifierait pourtant que très marginalement la situation actuelle. D'après les documents soumis à l'enquête publique, la répartition des différentes fonctions évoluerait de la manière suivante :

- Le logement passerait de 56 à 59 % ;
- Les bureaux de 23 à 22 % ;
- Les commerces de 6 à 4 % ;
- Les équipements collectifs et les activités productives restant stables, respectivement à 13 et 2 %.

Cette stagnation de la répartition des fonctions à l'échelle du périmètre global du PAD Max ne signifie pas pour autant que des changements, assez conséquents, ne pourraient pas se produire dans certaines « sous-zones » qui sont d'ailleurs identifiées comme « secteurs en mutation », au nombre de trois, comprenant elles-mêmes des « sous-sous-zones » appelées « zones de forte mutabilité » (voir illustration page suivante). Avant de rentrer dans l'analyse des effets qui pourraient découler des prescriptions du PAD Max, il est nécessaire de questionner les limites de son périmètre.



Un périmètre qui évite la plus grande partie du quartier Manhattan, où se succèdent pourtant des opérations immobilières privées de grande ampleur

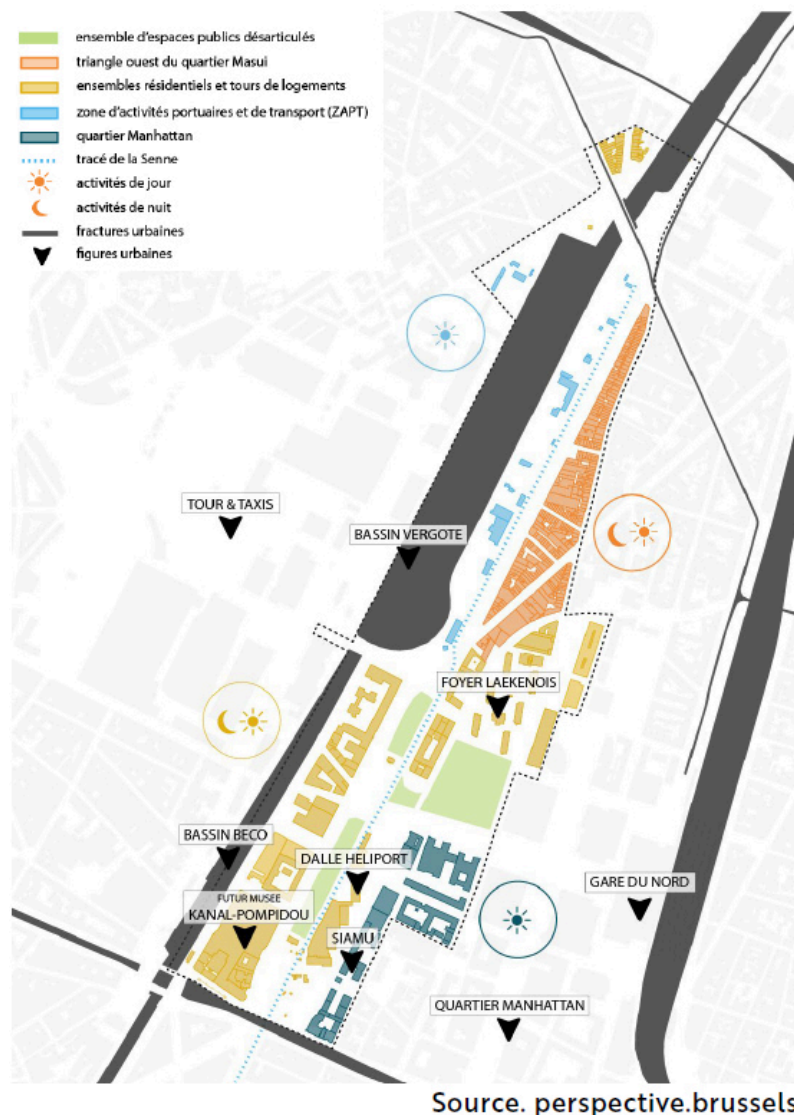
Le PAD Max ne concerne que quelques immeubles du quartier Manhattan (voir illustration page suivante). Si le périmètre s'étendait plus à l'est, pour englober les tours de bureaux qui s'alignent le long du Boulevard du Roi Albert II, la mixité fonctionnelle y serait bien moins équilibrée... Certes, des projets de conversions en ensembles « mixtes » de certaines de ces tours de bureaux se développent ; on pense notamment au [projet ZIN](#), souvent vanté par les autorités politiques comme modèle pour la transformation du quartier Nord, qui compte toutefois moins de logements (12,7 %) que de superficies hôtelières (14,5 %) et qui reste très majoritairement dédié aux bureaux (68 %), ou encore au projet de conversion des [tours Proximus](#), qui fait mieux en proposant 35,7 % de logements (dont une bonne partie de logements étudiants). Mais, à côté de ces projets plus ou moins mixtes, on trouve encore dans le quartier Nord des projets comme [Livin](#), qui consiste non pas en la conversion d'un bâtiment existant mais en la construction d'une nouvelle tour où les bureaux représentent 94 % des superficies !

Du côté de la gare du Nord, un outil de planification (le Plan Particulier d'Affectation du Sol (PPAS) « quartier ouest de la gare du Nord ») a récemment été modifié : s'il contient des prescriptions fixant des quotas minimums de logements (et même des quotas de logements « sociaux ou assimilés à sociaux et/ou conventionnés¹ »), il a avant tout été [élaboré « sur mesure » pour le projet de démolition-reconstruction du CCN développé par des promoteurs privés](#) qui entendent ériger quatre nouvelles tours, suivant le modèle anti-urbain du tristement célèbre plan Manhattan.

Bref, décréter un objectif de renforcement de la mixité des fonctions sur un périmètre offrant déjà de la mixité, sans s'attaquer à la partie du quartier Nord (le quartier Manhattan) où continue à se concentrer la monofonctionnalité tertiaire², revient tout simplement à se loucher le coche !

1 Nous reviendrons plus loin sur la question de ces quotas, également présents dans les prescriptions du projet de PAD Max.

2 D'après , le stock de bureaux a augmenté de 228.483 m² dans le quartier Nord sur la période 2007-2020, dont 104.695 m² entre 2018 et 2020, pour atteindre un total de 1.837.528 m².



Le périmètre du PAD Max (en pointillés)

Le périmètre du PAD Max doit être étendu, ce que la Ville de Bruxelles formule d'ailleurs dans son avis : « au vu des derniers développe-

ments sur les sites dits « WTC », la Ville souhaiterait que le périmètre du PAD Max puisse être étendu aux îlots WTC4 et ZIN, afin de s'assurer que les programmations qui y sont développées soient mixtes. » Cette extension devra non seulement garantir la mixité fonctionnelle sur un périmètre élargi mais aussi la mixité sociale.

100 % de logements publics sur les terrains publics, des quotas de logements sociaux sur les terrains privés

Le rapport d'incidences (RIE) du PAD Max dresse le constat suivant à propos du périmètre d'étude (plus large que celui du PAD) : « le marché immobilier y est très dynamique : un nombre important de projets d'initiatives privée et publique y voit le jour ciblant une population moyennement aisée à aisée. Le risque existe que les prix de l'immobilier augmentent, ce qui pourrait générer une éviction des populations au faible revenu alors que, précisément, une des fonctions importantes du PAD est l'intégration urbaine de populations défavorisées. » (RIE, partie 3, p. 68)

A la lecture du volet stratégique du PAD (p. 18), on pourrait penser que la Région a bien pris conscience de la nécessité de produire des logements abordables : « Les nouveaux développements, privés ou publics, devront proposer soit des logements moyens, soit des logements sociaux. » Mais, lorsque l'on se penche sur le volet réglementaire, on constate que ces intentions générales ne se traduisent que de manière très partielle dans les prescriptions : « Les projets de construction, extension ou changement de destination de plus de 2.000 m² de superficie de plancher de logements comportent au moins 25% de logements publics, au sens de l'article 2, §2 du Code bruxellois du logement. » (prescription générale 06)

Cette prescription appelle plusieurs commentaires :

- Il est question de logements publics, sans distinction entre logements sociaux, logements modérés et logements moyens, ni distinction entre logements locatifs et logements acquisitifs (ces derniers quittant, in fine, le domaine public pour le domaine privé). Le RIE critique clairement cette orientation : « [...] le diagnostic a

montré que l'offre en logement doit être orientée, notamment, vers les plus démunis. Cela implique la construction de logements sociaux. Ceci n'est pas garanti par le projet de PAD. » (RIE, partie 4, p.31)

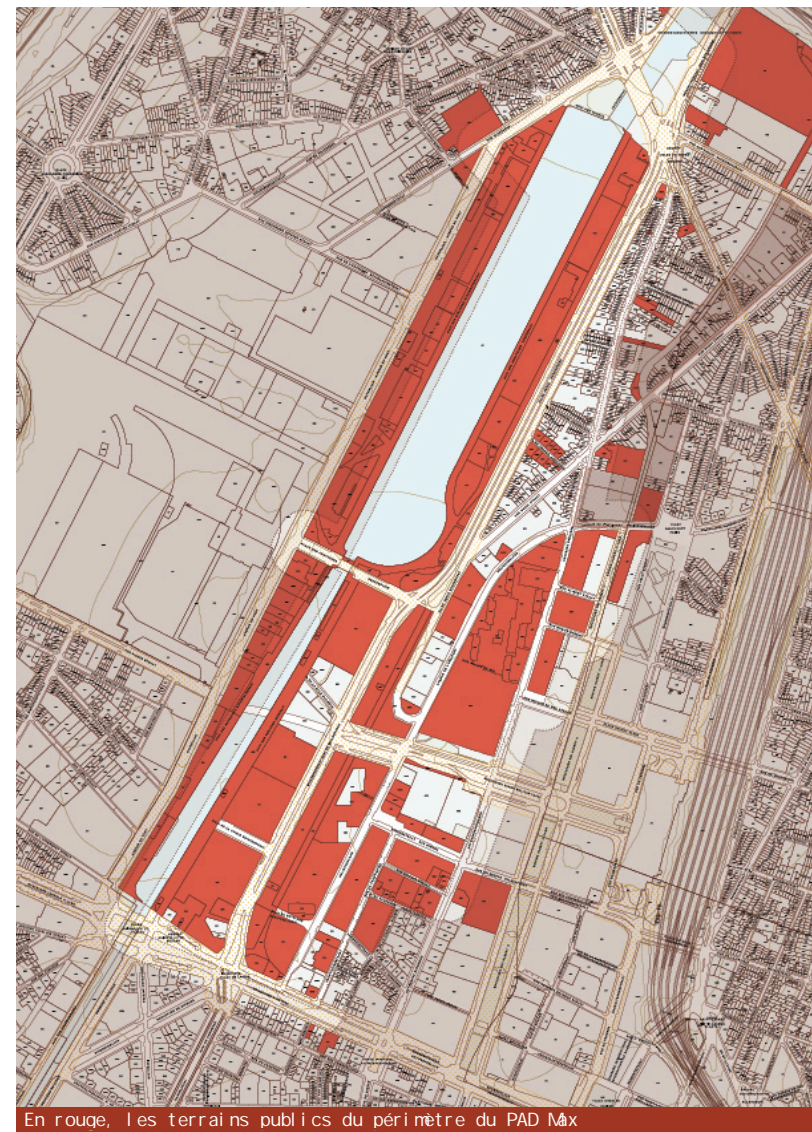
- La prescription s'applique à tous les terrains, qu'ils soient privés ou publics. N'imposer que 25 % de logements publics sur les parcelles publiques (qui composent la majeure partie du foncier dans le périmètre du PAD, voir illustration ci-contre) est inacceptable : les logements produits sur des terrains publics doivent tous être publics et comprendre une part significative de logements sociaux (minimum 60 %). Si des logements acquisitifs sont produits, il faut s'assurer que la maîtrise du foncier reste publique, par exemple en recourant à l'emphytéose, comme cela a déjà été fait par Citydev.
- Le seuil de 2.000 m² pourrait amener les promoteurs à saucissonner leurs projets de logements et/ou à les limiter. Le projet Livin, évoqué plus haut, qui ne comprend que 1.900 m² de logements, ne serait par exemple pas soumis à la réalisation de ce quota s'il venait à être intégré dans le périmètre du PAD Max.

En résumé, les prescriptions du PAD Max concernant la mixité sociale doivent être revues afin de garantir que :

100 % des logements sur les parcelles publiques soient des logements publics (dont 60 % minimum de logements sociaux) ;
les projets privés soient soumis à des quotas de production de logements abordables, dont une majorité de logements sociaux.

Maintenir et rénover l'existant, imposer des gabarits à échelle humaine pour les (éventuelles) nouvelles constructions

L'habitabilité d'un quartier passe non seulement par la mixité des fonctions et la mixité sociale mais aussi par un urbanisme à échelle humaine, tant pour les constructions que pour les espaces publics.



En rouge, les terrains publics du périmètre du PAD Max

De manière générale, les prescriptions du projet de PAD Max autorisent des hauteurs plus élevées qu'actuellement mais surtout la possibilité de 2 ou 3 « émergences », à savoir des tours de 60 m de haut. Comme si ces prescriptions n'étaient pas déjà suffisamment géné-

reuses, le projet de PAD prévoit la possibilité d'y déroger (« un dépassement de la hauteur maximale fixée par les prescriptions particulières additionnelles peut être admis » (prescription 07)) sous certaines conditions, loin d'être contraignantes...

Le périmètre du PAD, et le quartier Nord dans son ensemble, présente aujourd'hui une urbanisation décousue, où la multitude de tours et barres en ordre ouvert ne permet pas de créer de vraies rues, comme c'est le cas dans le tissu traditionnel de la ville, composé d'îlots fermés. Les prescriptions du projet de PAD permettent pourtant d'autoriser de nouvelles barres et tours : bien qu'aucune forme « définitive » ne soit pour l'instant arrêtée, les images de synthèse produites dans le RIE laissent voir ce qui pourrait advenir (voir illustrations ci-dessous).

Scénario Tendanciel	Variante 1	Variante 2	Variante 3
<p>Maintien d'un bâtiment isolé composé de deux volumes de gabarit RDC et R+3 (école Saint-Roch)</p>	<p>Introduction de nouveaux volumes fermant l'angle Héloïse-Bolivar de gabarit R+1 (socle), R+17 et R+4 en front quasi-continu sur la parcelle</p> <p>Conservation d'une portion des bâtiments existants av. de l'Héliport</p> <p>Nouveaux volumes de gabarit R+6 et R+4 fermant l'angle Héloïse-Simons</p> <p>Nouveau volume de gabarit R+7 qui complète le front bâti av. de l'Héliport</p> <p>Nouveau volume isolé de gabarit R+1 (socle) et R+7 au nord de Bolivar</p>	<p>Introduction de deux nouveaux volumes isolés de gabarit R+16 et R+4 au sud de Bolivar implantés en ordre ouvert</p> <p>Extension sur 3 niveaux au-dessus d'une partie du volume existant de l'école Saint-Roch</p> <p>Conservation d'une portion des bâtiments existants av. de l'Héliport</p> <p>Nouveaux volumes de gabarit R+5 fermant l'angle Héloïse-Simons</p> <p>Nouveau volume de gabarit R+6 qui complète le front bâti av. de l'Héliport</p> <p>Nouveau volume isolé de gabarit R+7 et R+9 au nord de Bolivar</p>	<p>Introduction de nouveaux volumes fermant l'angle Héloïse-Bolivar de gabarit R+1 (socle), R+13 et R+4</p> <p>Nouveaux volumes de gabarit R+6 et R+7 qui forment un front bâti av. de l'Héliport</p> <p>Nouveau volume de gabarit R+4 qui fait la jonction entre constructions existantes et projetées rue Simons</p> <p>Nouveau volume isolé de gabarit R+16 au nord de Bolivar</p>

Tableau 6 : Spatialisation des variantes du secteur 2 (ARIES, 2023)

Le RIE a bien analysé une alternative « tissu bruxellois » mais celle-ci implique de très importantes démolitions, plus encore que dans le « scénario de base ». Or, le maintien et la rénovation de l'existant est un impératif écologique qui doit se généraliser, tandis que les démolitions-reconstructions doivent devenir l'exception. Il s'agit donc d'intervenir en partant du « déjà-là » : même quand la situation est compliquée, comme dans le quartier Nord, on peut (et il faut !) éviter la politique de la table rase. Si le PAD est un outil qui manque de précision pour définir les opérations « fines » à mettre en œuvre pour « recoudre les tissus détendus », autoriser des tours et des barres ne pourrait qu'aller à l'encontre de cette perspective. Le fait que, selon le RIE (partie 4, p. 106), le projet de PAD envisage la démolition de

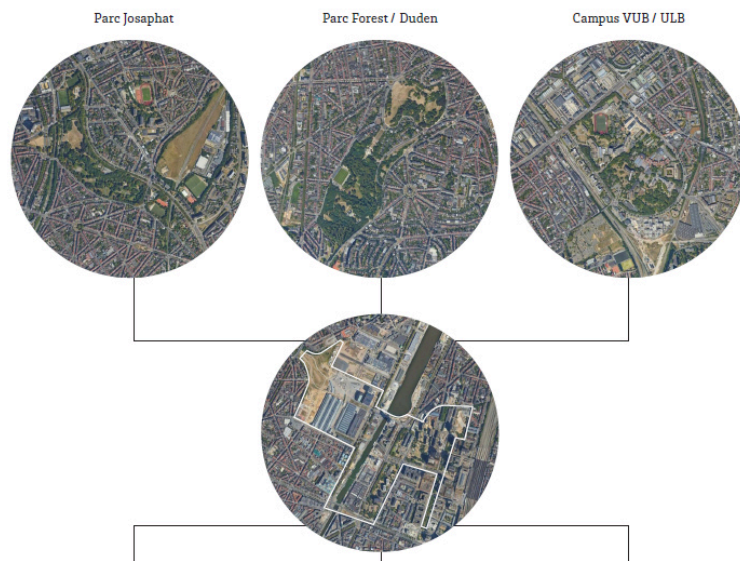
l'hôtel « The President », bâtiment en parfait état et d'un gabarit en accord avec le bâti traditionnel environnant (voir image ci-dessous), est, de ce point de vue, incompréhensible. Même si le PAD projette du logement sur cette parcelle, rien n'empêche le maintien du bâtiment, quitte à y faire du logement collectif (logements étudiants et/ou maison de repos, par exemple).



Un parc de 8 à 80 ha (?!), manque de garanties sur la réalisation d'espaces publics « apaisés »

A côté de la « programmation mixte et équilibrée », l'autre grande ambition du PAD Max est de « créer du lien paysager, urbanistique et environnemental » (volet stratégique, p. 10), ce qui passe notamment par le parc et les voiries. Concernant le parc, le volet stratégique indique qu'il fera « 8 ha dans son emprise stricte et ± 80 ha dans son emprise élargie » et, pour donner des ordres de grandeur, compare cette emprise élargie à celles des parc Josaphat et des parcs de Forest/Duden. Comme l'image page suivante le montre, comparer quelques espaces verts épars, dispersés entre des tours de bureaux, des installations portuaires ou encore le canal, à des grands parcs d'un seul tenant pour le moins audacieux... En réalité, le parc pourrait même faire moins de 8 ha puisque, selon la prescription 08, les équipements y seraient autorisés sans limite de taille ! Cette prescription est également critiquée par le RIE : « le fait de ne pas limiter les équipements dans les zones de parcs constitue une menace supplémentaire sur le potentiel biologique de ceux-ci, alors que le territoire hors parc Maximilien est déjà fortement minéralisé. » Les espaces verts,

déjà trop rares dans le quartier, doivent être protégées en limitant au strict nécessaire les constructions y autorisées.



Comparer les espaces verts du quartier Nord « élargi » (image du bas) à des parcs comme le parc Josaphat ou les parcs de Forest/Duden est pour le moins audacieux...

Concernant les voiries, le volet stratégique du PAD Max contient des objectifs intéressants de verdurisation et d'apaisement, comme, par exemple, celui de faire du boulevard Simon Bolivar un « « boulevard parc » apaisé, arboré, actif ». Sur l'Allée Verte et le Quai de Willebroeck, les intentions sont, en revanche, pour le moins contraires aux objectifs régionaux de diminution de la pression automobile puisque « le projet de PAD Max [y] garantit le maintien de l'intensité de trafic (capacité et fonction) à court et moyen terme ». Comme souvent, pour ne pas dire toujours, les bonnes intentions ne sont pas traduites dans le volet réglementaire (hormis l'inscription de deux courts tronçons de l'avenue de l'Héliport en régime d'accès limité³), ce qui n'offre aucune garantie quant à leur réalisation.

Réhabiliter ses espaces publics est une nécessité fondamentale pour rendre le quartier Nord plus habitable, c'est un point de départ incon-

turnable et c'est là que les pouvoirs publics (Région et communes) ont toute latitude pour opérer des transformations rapides et de grande portée. Le PAD Max doit bien mieux définir les règles d'aménagement de l'espace public afin de garantir que les voiries soient prioritairement dédiées aux modes actifs (marche, vélo) et aux transports en commun, tout en mettant un terme à la domination de l'automobile. Dans cette perspective, imposer des normes de stationnement plus strictes que celles du Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) est un levier efficace : il est regrettable, et incompréhensible, que le projet de PAD Max ne s'empare pas de cette possibilité.

Les activités productives et les équipements publics menacés par le développement du logement ?

La cohabitation des fonctions (logements, commerces, équipements, activités productives...) est l'essence de la ville. En l'absence d'encadrement, les tendances du marché menacent l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement de la ville, en promouvant les fonctions dites « fortes » (c.-à-d. les plus rentables), comme les bureaux ou les logements de « standing », au détriment des fonctions dites « faibles », comme le logement social, les espaces verts ou encore les activités productives. La planification, qui permet de consacrer des espaces à ces fonctions « faibles », est un outil puissant. Malheureusement, il peut être utilisé à mauvais escient, comme cela a été le cas avec la modification du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) de 2013 autorisant la création de logements dans toute une série de zones d'industrie jusqu'alors exclusivement réservées aux activités productives. Résultat : une bonne partie de ces activités, incompatibles avec le logement, ont été « chassées ».

Bien que les chiffres cités en introduction fassent état d'une stabilité des activités productives à l'échelle du périmètre du PAD (maintien à 2 %), le RIE souligne néanmoins le risque de leur éviction par la production de logements dans certains secteurs : « L'implantation massive de logements dont la cohabitation avec ces activités économiques, et particulièrement avec les activités productives, peut poser des problèmes et entraîner leurs départs du territoire. » (RIE, partie 4, p. 106)

3 « Ces voiries sont réservées aux modes actifs tout en permettant l'accès aux véhicules prioritaires (véhicules de secours, d'entretien, de livraison et de déménagement) et/ou aux transports publics. » (prescription 7.2.)



On pense en particulier à la « zone de forte mutabilité » de l'îlot de l'[Ancienne Ferme des Boues](#) (image ci-dessus) où l'implantation de logements empêcherait la présence de certains types d'activités. Les prescriptions graphiques et littérales du projet de PAD doivent être adaptées afin de garantir le maintien d'activités productives sur l'ensemble de l'îlot, faute de quoi certains secteurs risquent d'être tout simplement exclus. A la lecture de l'avis de la Ville de Bruxelles (p. 12), on comprend qu'elle verrait ces exclusions d'un bon œil : « la Ville estime que les activités productives ne sont pas optimales pour activer un front actif le long du quai. Elle demande donc à ce que le commerce puisse également être autorisé au sein des sheds, tout en gardant une mixité sur l'ensemble du site ». Cette volonté de la Ville de Bruxelles s'inscrit dans la tendance générale, soutenue par la Région et appelée à grands cris par la promotion immobilière privée, notamment à travers sa récente campagne de marketing BXNord, de faire des rives du canal un « water front » mêlant activités récréatives et culturelles (projet de musée KANAL) au pied de logements de luxe (tour Up-Site), au détriment des activités productives, rejetées toujours plus loin du centre de la ville. Si cette transformation, déjà bien entamée, et pas seulement dans le périmètre du PAD, se poursuivait,

ce serait au détriment de nombreux besoins actuels et futurs : il faut maintenir et protéger les zones d'activités utiles à la ville (logistique, recyclage, activités liées à la rénovation du bâti, etc.), qui sont en outre pourvoyeuses d'emplois autres que ceux offerts dans l'horeca ou le tertiaire, fonctions déjà surreprésentées qu'il s'agit de limiter.

En matière d'équipements publics, le RIE identifie des manques de certains types d'entre eux (bibliothèque, piscine, places scolaires dans le fondamental, etc.) et évalue une perte de 3.800 à 5.400 m² de superficies en cas de mise en œuvre du « programme complet » du PAD Max. Il va de soi que la présence d'équipements, en nombre et en variété, est indispensable à la vie du quartier. Si les prescriptions d'un PAD ne permettent pas de définir précisément quel type d'équipement doit s'installer à tel endroit, elles permettent néanmoins de définir des zones et des quotas garantissant leur présence équilibrée au sein du périmètre : elles doivent donc être adaptées en ce sens.

Conclusion : repenser les échelles

Refaire du quartier Nord un vrai « morceau de ville » implique avant tout de penser à l'échelle humaine. L'actuel quartier Nord est le fruit d'une urbanisation pensée à l'échelle de l'automobile : non seulement dans le quartier Manhattan, né de destructions, violentes, qui ont laissé place à une enfilade de tours de bureaux, mais aussi dans les quartiers qui sont restés habités, où les logements ont été conçus sous formes de barres, dans un « ordre ouvert » décousu. Ces formes anti-urbaines constituent un lourd héritage avec lequel il faut aujourd'hui composer, la politique de la table rase ne pouvant plus être acceptée, notamment dans une perspective de respect des impératifs écologiques, qui demandent le maintien et la rénovation plutôt que la démolition et la reconstruction.

Ce n'est pas pour autant que « tout est perdu » : les moyens d'action ne manquent pas pour recréer des liens à l'échelle de l'ensemble du quartier Nord, actuellement morcelé, aussi bien physiquement que par la multiplicité des plans et des projets non coordonnés.

En premier lieu, il s'agit d'intervenir sur les espaces publics, de faire des rues, non plus à l'échelle de la voiture mais à celle du pié-



ton, à celle de l'habitant qui doit pouvoir y trouver des lieux de séjour, faisant la part belle au « vert », et non pas seulement des couloirs de circulation : le projet de PAD Max n'offre à cet égard pas de garanties suffisantes.

Deuxièmement, les éventuelles constructions neuves ne doivent pas reproduire les formes anti-urbaines (barres et tours) qui ont déstructuré le quartier Nord par le passé mais suivre les formes « traditionnelles » du tissu urbain (gabarits modérés, îlots fermés) : les prescriptions du PAD Max doivent être reformulées en ce sens.

Le troisième axe est celui de la mixité des fonctions, fondement de la ville. Cette mixité des fonctions doit être à la fois pensée à l'échelle du quartier élargi (par l'extension du périmètre du PAD au quartier Manhattan, on ne peut plus monofonctionnel) mais aussi à celle de l'îlot, voire de l'immeuble là où l'îlot a disparu au profit de barres ou de tours. Ce renforcement de la mixité ne doit toutefois pas être le prétexte à l'éviction des fonctions dites « faibles » (logements sociaux, activités productives, équipements publics) par les fonctions dites « fortes » comme le logement de « standing » : les garde-fous, indispensables, ne sont pas assez présents dans le projet de PAD.

Le quatrième axe, tout aussi essentiel, est celui de rendre effectif le droit à la ville pour toutes et tous, autrement dit de permettre à toutes et tous d'habiter dans chaque partie de la ville : la mixité sociale ne peut se limiter à certaines d'entre elles. La présence de logements abordables, en particulier sociaux, dans chaque quartier est une condition sine qua non. A cet égard, le projet de PAD Max doit être repensé : d'une part pour englober le quartier Manhattan et imposer des quotas de logements sociaux dans les multiples opérations immobilières privées en cours ; d'autre part pour garantir que les logements situés sur les terrains publics, qui représentent une grande partie de l'actuel périmètre du PAD, soient des logements publics, dont minimum 60 % de logements sociaux.

C'est en suivant ces quatre axes, et en les traduisant par des prescriptions précises et contraignantes s'appliquant sur un périmètre élargi, que le PAD Max pourra devenir un outil au service de l'urbanité.



ARAU

**Atelier de recherche
et d'action urbaines**

Rue du Midi, 165 1000 Bruxelles
+32 (0)2 219 33 45

arau.org / info@arau.org
f (ARAU asbl) / **t** (@arau_bxl)