

*Avant-projet d'ordonnance instituant une procédure d'instruction spécifique
d'une demande de permis d'urbanisme relative à la déconstruction de l'intérieur
du Palais du Midi et à la modification du permis délivré par le fonctionnaire
délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 24 mai 2019 à la Société des
Transports Intercommunaux de Bruxelles.*

AVIS DE LA COMMISSION RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT

15 juin 2023

Vu l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2019, relatif à la Commission régionale de développement ;

Vu l'article 7 du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), tel qu'adopté par le Parlement le 13 octobre 2017 ;

Vu la demande d'avis urgent introduit le 9 juin 2023 sur *l'avant-projet d'ordonnance instituant une procédure d'instruction spécifique d'une demande de permis d'urbanisme relative à la déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi et à la modification du permis délivré par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 24 mai 2019 à la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles* ;

Vu l'audition du représentant du cabinet du Secrétaire d'Etat Pascal Smet, en charge de l'urbanisme, en date du 15 juin 2023 ;

La Commission émet en date du 15 juin 2023, l'avis unanime suivant :

1. CONTEXTE

1.1 Le Projet

Le Projet Constitution, autorisé par un permis délivré à la STIB par le fonctionnaire délégué le 24 mai 2019, portait notamment sur la construction d'une nouvelle station (station Toots Thielemans) et des tunnels, dont une partie passe sous le Palais du Midi. Le marché de travaux de ce projet avait été attribué à la société momentanée Toots (ci-après SM Toots).

Le Gouvernement indique que la poursuite de la construction sous le Palais du Midi, en utilisant le jet grouting¹ visé dans le permis initial de 2019, serait opérationnellement très compliquée, extrêmement coûteuse en suppléments, et trop longue à mettre en œuvre, au point de provoquer une prolongation très significative du chantier (10 ans supplémentaires pour la finalisation).

A ce stade, l'entreprise SM Toots a refusé de maintenir son obligation de résultat par la technique de jet grouting. Poursuivre à tout prix la technique initiale de fondation, même adaptée, risquait ainsi de mener à une impasse contraire aux intérêts publics en jeu qu'il s'agisse de mobilité, de bon aménagement ou de budget.

Pour pouvoir sortir du blocage la STIB devait donc impérativement disposer d'une solution plus rapide et limiter les coûts. Elle a envisagé une technique alternative, sans modifier le tunnel, pour réaliser les fondations de celui-ci : il s'agissait de passer « par le haut » pour pouvoir appliquer la technique plus éprouvée dite des pieux sécants, plutôt que de persister à maintenir un passage par la voie souterraine initialement prévue.

Le changement de technique supposait toutefois une déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi. La déconstruction partielle, explorée à l'origine, aurait impliqué, en raison du tracé diagonal du tunnel de métro à cet endroit, de démanteler plus de la moitié de l'intérieur et dès lors de « couper » le Palais en deux diagonalement.

Une reconstruction partielle par la suite risquait d'aboutir à une construction disparate sur le plan des prestations écologiques, économiquement peu rentable et urbanistiquement illisible. Dans l'intervalle, subsisterait un bâtiment à l'état de chancre, qui induirait des risques, notamment en termes de sécurité.

¹ Le Jet-Grouting consiste en l'injection d'un coulis dans les pores ou les espaces vides du sol, autrement inaccessibles, mais interconnectés entre eux. Le coulis peut être un mélange chimique à base de ciment, de résine ou tout autre mélange chimique en solution.

Sur base des éléments ainsi disponibles, le Gouvernement estime que la déconstruction totale de l'intérieur du Palais du Midi semble l'option préférentielle.

Avant toute décision sur une demande de permis introduite en vue de la déconstruction, se pose toutefois la question d'une éventuelle protection patrimoniale du Palais du Midi.

A ce stade, les décors intérieurs du Palais du Midi sont en cours d'étude mais ne semblent a priori plus présenter de valeur d'ensemble. Si, localement, certains éléments se révélaient néanmoins intéressants, ils devraient sans doute être préservés en vue d'être replacés au sein d'une nouvelle construction.

Selon le Gouvernement, l'adaptation de la technique de fondation alliera rapidité (avec un gain escompté de 5 ans) et économie de budget public (surcoût nettement moindre). La mise en œuvre de cette adaptation de la technique de fondation requiert la délivrance d'un permis d'urbanisme modifiant celui du 24 mai 2019.

Dans l'hypothèse d'une déconstruction totale (excepté les façades), ce permis doit être précédé d'une étude d'incidences car celle-ci portera sur plus de 5000m² de commerces (annexe B du CoBAT, point 21).

Malgré toutes les précautions et les mesures d'atténuation et d'accompagnement pour le quartier prises par la STIB et la Région, il est aussi indéniable que le chantier actuel, à l'arrêt depuis juin 2021, exerce un impact certain sur le quartier. Habitants, commerçants, utilisateurs et étudiants sont notamment concernés par cette situation et la Région estime que celle-ci requiert une intervention rapide.

1.2 La procédure d'instruction d'un permis d'urbanisme

A droit constant pour la déconstruction totale de l'intérieur du Palais du Midi, une délivrance du permis serait possible, au plus tôt, en mars 2025 :

- PU avec Etude d'Incidence : procédure de 450 jours (+ 6 mois en cas d'amendement)
- Première date de délivrance possible (best case scénario) : 15 décembre 2023 + 450 jours = 9 mars 2025.
- Dernière date de délivrance possible (worst case scénario) : 15 décembre 2023 + 1080 jours (compte tenu de toutes les suspensions maximum éventuelles) = 1er décembre 2026.

Le Gouvernement souhaite une intervention législative rapide pour raccourcir les délais de délivrance de ce permis (ordonnance « fast track »), tout en assurant les droits et la participation du public dans ce cadre spécifique et en prévoyant aussi une procédure d'éventuel classement et une étude d'incidences.

Lors de l'audition, le représentant du Gouvernement a indiqué que l'adoption de la nouvelle procédure permettrait d'obtenir le PU modificatif nécessaire vers la fin de l'été 2024.

2. AVIS

2.1

La Commission prend acte de la solution envisagée par le Gouvernement au vu des difficultés techniques rencontrées sur ce chantier sensible, dont il importe à juste titre de limiter la durée vu son impact sur le quartier. La Commission ne se prononce pas en tant que telle sur l'opportunité de cette solution, ne disposant pas des éléments techniques pour en juger.

La Commission estime nécessaire que la motivation du Gouvernement, en particulier sur l'abandon de la technique du jet grouting, soit davantage explicitée dans l'exposé des motifs et que les diverses études techniques et autres rapports soient mis à disposition des parlementaires afin d'assurer la transparence des informations techniques utiles à la bonne compréhension des enjeux.

2.2

Le projet d'ordonnance vise à réduire certains délais et en particulier de permettre de tenir l'EI avant le dépôt de permis. La Commission en prend acte, tout en notant qu'une bonne gouvernance administrative pourrait permettre une optimisation des délais du CoBAT, qui sont des délais maximums : le Gouvernement pourrait donner instructions à ses administrations pour accélérer le processus en tenant compte de l'urgence et de l'utilité publique. Il est a priori préférable d'utiliser au mieux les outils existants que de s'exposer à des risques juridiques par l'adoption d'un nouveau dispositif dans l'urgence. Par ailleurs, s'agissant d'une modification de PU déjà délivré, l'EI à réaliser est nécessairement réduite aux éléments spécifiques à cette modification et rien n'empêche l'auteur de l'étude d'anticiper son travail en participant aux réunions de projet, comme cela se fait déjà en pratique.

La Commission note cependant que l'adoption d'une ordonnance telle que proposée offre la possibilité d'avoir un débat public avec une participation active du Parlement et un processus transparent contrairement à d'éventuelles instructions ministérielles qui restent confidentielles.

2.3

La Commission note également que le projet ne diminue pas les délais de la concertation publique. Elle estime que le Gouvernement gagnerait à faire un effort tout particulier de communication et de participation du public dans le cadre de ce dossier.

Par contre, la Commission s'interroge sur l'opportunité de la suppression de l'avis du Collège d'urbanisme en cas de recours au Gouvernement. Elle estime qu'il serait préférable de le maintenir, quitte à réduire le délai pour rendre l'avis, par exemple 30 jours.

2.4

La Commission constate qu'il est question d'une démolition totale ou partielle de l'intérieur du Palais du Midi sans avoir pu mener à son terme l'analyse patrimoniale complète du bien, non limitée aux seules façades extérieures². Elle estime ainsi nécessaire que l'EI aborde notamment cette question en examinant l'opportunité du maintien d'une partie des commerces existants (en particulier du côté du boulevard Lemonnier), d'éventuelles occupations temporaires durant le chantier et la relocalisation des bureaux de chantier qui encombrant actuellement l'espace public.

La Commission estime également nécessaire que soit abordé au plus vite le sort qui sera réservé au bâtiment par la suite. Elle suggère au Gouvernement et à la Ville de Bruxelles de donner rapidement des pistes sur l'avenir du Palais à la suite du projet et que la durée du chantier (au moins 5 ans) soit mise à profit pour valider une programmation largement concertée, utile à ce quartier dense du centre-ville. Un engagement quant au maintien de fonctions collectives (équipements) et commerce serait à tout le moins utile.

² Le bien est inscrit à l'inventaire provisoire (<1932) et à l'inventaire scientifique, voir https://monument.heritage.brussels/fr/Bruxelles_Pentagone/Boulevard_Maurice_Lemonnier/132/32777.

2.5

La Commission considère qu'il y a dans ce projet des éléments intéressants qui pourront être utiles dans le cadre de la réforme du CoBAT à mener à la suite de l'évaluation en cours. Il conviendra de s'inspirer des résultats de l'expérience que constitue cette procédure lors de la nécessaire réforme afin de réduire les délais trop longs de délivrance des permis d'urbanisme pour l'ensemble des projets tant publics que privés.

2.6

La Commission demande qu'à terme, une analyse sur les causes et responsabilités soit faite sur ce qui a amené à une telle situation pour ne plus répéter les mêmes erreurs. Elle regrette par ailleurs le choix du tracé, qui a généré le problème actuel, malgré les nombreuses mises en garde et explications produites en temps utile par divers experts et études.