

MEMORANDUM DE LA CRMS 2014

Adopté en séance plénière de la CRMS du 2 avril 2014

La Commission Royale des Monuments et des Sites est une commission d'avis au Gouvernement composée de 18 experts qui fonctionne collégalement et dont la composition est pluridisciplinaire. Emettre des avis sur des propositions de protection de biens immobiliers et sur des demandes de travaux à ceux-ci figure parmi les principales missions que lui attribue le CoBAT. Ces avis sont conformes (c. à d. contraignants) lorsqu'ils concernent des demandes de permis effectués à des biens immobiliers classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde (permis unique). Le passage des dossiers devant la CRMS ne constitue qu'un maillon dans le parcours administratif des permis unique. Les avis conformes de la CRMS sont d'ailleurs réputés favorables s'ils sont rendus dans un délai supérieur à 30 jours calendrier.

La CRMS est donc un organe consultatif, situé à la croisée de différentes administrations régionales : Bruxelles Développement Urbain (Planification, Direction de l'Urbanisme, et Direction des Monuments et des Sites), Bruxelles Environnement, Bruxelles Mobilité ... Cette position en fait un observatoire de l'évolution de la Région, notamment en matière de paysage et de tissu urbain. Elle lui permet aussi de développer une réflexion globale, qui dépasse l'approche sectorielle liée à la structure administrative de la Région, et qui joue un rôle dynamique en matière de conservation, d'intégration et de mise en valeur du patrimoine — cette notion de patrimoine étant comprise dans son sens le plus large.

Le patrimoine est indissociable du tissu urbain auquel il donne son sens. La structure urbaine définie par le parcellaire et les espaces publics résulte d'une évolution lente et les formes de la ville sont le reflet direct de son histoire. C'est dans ces formes urbaines complexes, issues d'enjeux multiples et d'équilibres successifs que s'élabore la ville de demain. En effet, dès 1987, la Charte de Washington (Icomos) a précisé que « Pour être totalement efficace, la sauvegarde des villes et quartiers historiques doit faire partie d'une politique cohérente de développement économique et social et, à tous les niveaux, des plans d'aménagement régionaux et urbains. »

Le patrimoine constitue un élément clé de l'attractivité des grandes villes : il apparaît comme un atout essentiel de leur inscription dans un projet de ville durable. Dans la situation particulière de Bruxelles — ville-région, capitale de l'Etat fédéral et capitale de l'Europe — il constitue un enjeu culturel et identitaire déterminant, un levier économique fort ainsi qu'un facteur de cohésion sociale dans les quartiers fragilisés.

C'est la raison pour laquelle la CRMS s'emploie à mettre ses compétences et son expérience au service de sa conservation, de sa revalorisation et de sa restauration. Dans un objectif d'efficacité et de résultat, elle favorise l'accompagnement des projets le plus en amont possible, c'est-à-dire depuis les premières esquisses jusqu'au dépôt de la demande de permis unique. Cette manière de procéder a débouché sur l'élaboration de projets de restauration qui sont portés par l'ensemble des acteurs au niveau régional ou communal, comme c'est le cas de Bozar, de l'école de la Ruche rue Josaphat, de l'hôtel Empain (avenue Franklin Roosevelt), de l'ancienne maison communale de Laeken, des anciennes meuneries Moulart (quai Demets), de la maison de l'architecte Jamaer (avenue de Stalingrad), du château Malou à Woluwe-Saint-Lambert, etc.

La méthodologie adoptée sur les conseils de la CRMS et de la DMS pour la restauration des grands parcs et jardins publics de Bruxelles a connu des développements très positifs grâce à la bonne coopération entamée avec Beliris et Bruxelles Environnement notamment à propos du parc Josaphat et des projets en cours actuellement sur les parcs Duden et de Forest, ou sur les parcs Parmentier et du Cinquantenaire. Ces jardins publics doivent toutefois encore trop souvent faire face à la pression de grandes manifestations ou d'événements qui hypothèquent en quelques heures les efforts effectués des mois durant en matière d'entretien et de restauration. Une réflexion globale s'impose à ce sujet.

Un autre processus à encourager est la réalisation d'études préliminaires et/ou de plans de gestion pour les grands ensembles de logements sociaux si caractéristiques de la Région bruxelloise. En effet, qu'ils soient protégés ou non, ces ensembles font incontestablement partie de l'identité des quartiers et, comme le montre le plan de gestion des cités-jardins Le Logis et Floréal à Watermael-Boitsfort, leur adaptation au confort d'aujourd'hui n'est pas incompatible avec la préservation de leurs qualités urbanistiques et architecturales. Cet outil s'avère d'une grande efficacité pour faciliter l'entretien et simplifier les procédures d'obtention de permis pour tous les travaux conformes au plan. Il gagnerait à être généralisé.

En contrepoint de ces éléments très positifs, la Commission souhaite attirer l'attention du futur gouvernement sur trois problématiques qui constituent de véritables défis pour l'avenir de la Région et pour son patrimoine bâti, et qui sont présentes de manière récurrente dans les centaines de dossiers de demandes de travaux et de protection qu'elle a examinés ces dernières années mais aussi dans les plans d'aménagements de portée plus générale, comme les PCD ou les PPAS (5 plans et leurs prescriptions examinés en 2013).

1. Patrimoine et performance énergétique

La CRMS inscrit ses réflexions dans l'objectif de durabilité et d'amélioration de la performance énergétique du bâti existant. Cet objectif lui semble parfaitement légitime mais elle propose de l'atteindre d'une autre manière que celle préconisée aujourd'hui par le cadre législatif.

Constatant, en effet, que les travaux d'isolation du bâti existant, effectués selon des critères applicables aux constructions neuves dans le cadre de l'ordonnance PEB, se sont avérés préjudiciables au patrimoine et à sa bonne conservation,

Constatant que les consommations réelles des bâtiments anciens sont systématiquement inférieures (souvent de moitié) à celles calculées selon la méthode PEB en vigueur actuellement en RBC,

il s'agirait, pour remédier à cette situation, d'adapter l'ordonnance PEB aux caractéristiques du bâti existant, en tenant compte :

- de l'expérience acquise au terme de 5 années d'application ;
- de l'étude exploratoire menée en 2013 par l'APUR¹ sur le bâti existant en RBC et pilotée par la Région ;
- des mesures adoptées dans des régions dont les conditions climatiques et socio-économiques sont comparables à celle de Bruxelles (p. ex. en Région parisienne).

¹ Etude exploratoire et pluridisciplinaire commandée récemment par la Région à l'Atelier Parisien d'Urbanisme (bureau d'étude de la Ville de Paris) sur base d'une analyse critique du certificat PEB et des solutions mises en œuvre en Région bruxelloise, en application de l'ordonnance du 7 juin 2007 et de l'arrêté du 17 juillet 2011 relatif au certificat PEB.

2. Patrimoine urbain, structure spatiale et partage de l'espace public

Le dynamisme de la ville est intrinsèquement lié à la lisibilité de sa structure urbaine et à la hiérarchie de ses espaces publics ainsi que de leur rapport au bâti.

Constatant les énormes problèmes de perte de lisibilité de l'espace urbain créés par la volonté de partition de l'espace public existant — par définition non extensible — en zones réservées à différents types d'usagers,

il s'agirait de mettre fin à cette division systématique de l'espace public en sites propres juxtaposés et de mettre en place une collaboration avec la STIB et Bruxelles-Mobilité en vue d'encourager la remise en valeur des espaces structurants plantés et des arbres d'alignement dans une ville en pleine expansion démographique. L'adaptation des infrastructures et des véhicules de transport aux différents contextes urbains qu'ils desservent (et non l'inverse) devrait permettre de distribuer correctement le centre ville et de rendre sa place au patrimoine vert, notamment aux grands alignements d'arbres.

3. Pour une vision cohérente et globale de la protection du patrimoine

Constatant les dérives d'interprétation et les difficultés à traiter des dossiers relatifs aux bâtiments protégés partiellement, ou non pourvus d'une zone de protection,

Il s'agirait de faire un bilan de 20 années de protection du patrimoine, de considérer le Pentagone — c'est-à-dire le centre historique de Bruxelles — comme une entité patrimoniale en soi et de redéfinir les critères et outils d'une politique de protection claire et efficace.

La CRMS sollicite l'appui du Gouvernement pour faire véritablement du patrimoine un atout du développement de la Région et lui propose son expertise pour l'intégrer de manière concrète et efficace au développement des différentes politiques sectorielles que le futur PRDD compte mettre au service du développement durable.

Parallèlement, elle demande d'être associée, le plus en amont possible et par le biais des différents départements de l'administration régionale, aux travaux législatifs (concordance des ordonnances Nature, Mobilité, Parking,...), aux plans d'aménagement et aux projets d'envergure développés en Région bruxelloise.

La CRMS développe ces 3 problématiques ci-dessous :

1. PATRIMOINE ET PERFORMANCE ENERGETIQUE

Contrairement aux choix effectués en France, par exemple, en Région bruxelloise, l'ordonnance sur la Performance énergétique des Bâtiments (PEB) ne fait pas la distinction du point de vue des exigences et des calculs entre bâtiments existants (patrimoine) et bâtiments neufs. Par exemple, l'évaluation de la performance des constructions existantes ne se fonde pas sur la consommation réelle des bâtiments mais sur une consommation théorique calculée, qui équivaut, dans le cas des constructions anciennes, souvent au double de la consommation réelle. ***Cette logique et encouragée par les primes régionales induit des interventions démesurées et coûteuses — dommageables à la fois pour la santé des habitants et pour le bâti lorsqu'elles conduisent systématiquement à l'isolation intérieure — qui sont incompatibles avec la conservation des qualités esthétiques, constructives et hygrothermiques du bâti traditionnel.***

Outre la perte culturelle irréversible que postule cette attitude, en poussant au remplacement du bâti existant par des constructions neuves (primes à la démolition), elle contribue à l'accroissement de l'empreinte écologique de la Région, ce qui va à l'inverse de l'effet global recherché par la PEB. Ici encore, les approches sectorielles sont problématiques : il existe des politiques dédiées à la mobilité, d'autres à l'amélioration du bâti, d'autres encore à la performance énergétique. Mais leurs interactions sont rarement mesurées. Or, les phénomènes de précarité énergétique existants et à venir sont directement tributaires de ces interactions.

L'étude menée récemment par l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) à la demande de la Région montre *qu'un projet de rénovation énergétique dépend de la prise en compte de différents facteurs, dont la plupart n'ont pas de traduction réglementaire. Elle met en évidence le rôle important des formes urbaines, c'est-à-dire des îlots fermés ou ouverts et de la trame végétale (intérieurs d'îlot, arbres d'alignement...) dans le contexte de la performance énergétique des bâtiments mais aussi dans celui de la pression foncière et démographique actuelle.* Du point de vue des recommandations pour les bâtiments existants, elle pointe les incohérences des méthodes de calcul préconisées en matière de certificat énergétique par rapport aux consommations réelles et aux spécificités tant hygrothermiques que structurelles du bâti bruxellois.

La CRMS demande que les travaux exploratoires menés par l'APUR soient mis à profit pour préciser ou nuancer certains des dispositifs réglementaires actuels en poursuivant les objectifs suivants :

- Adapter les modèles de calcul de la performance des bâtiments existants compte tenu de leur consommation réelle (en France, le certificat PEB des bâtiments datant d'avant 1952 est callé sur leur niveau de consommation réelle) ;
- Définir et encourager (par des primes) les interventions de rénovation permettant d'améliorer le confort et les performances thermiques tout en respectant les qualités patrimoniales ;
- Capitaliser (et centraliser) les études permettant une meilleure connaissance de la consommation énergétique réelle du bâti existant ainsi que de ses particularités ;
- Elargir l'échelle de réflexion aux formes urbaines et aux politiques de mobilité, notamment au niveau du PRDD (cartes fragilité énergétique du bâti + desserte en TP).
- Continuer l'information du public en insistant sur la diversité des solutions existantes, tenant compte des habitudes de vie et des surchauffes estivales.

2. PATRIMOINE, PAYSAGE, STRUCTURE SPATIALE ET ESPACE PUBLIC

L'espace public est le support des interactions sociales. La structure spatiale de la ville a un pouvoir structurant sur les activités et le développement urbain. La lisibilité urbaine est donc une qualité essentielle, qui doit être maintenue à tout prix.

Les tracés urbains et leurs perspectives, parfois soulignés de grands alignements d'arbres et d'ensembles remarquables, constituent avec le bâti un système hiérarchisé qui a forgé l'identité de la Région bruxelloise et joue un rôle essentiel dans son intelligibilité. Au même titre que le bâti et les jardins, les espaces publics font partie du patrimoine. Ils contribuent de manière déterminante à l'attractivité de la ville et à la qualité de vie des Bruxellois. Au-delà de ces caractéristiques, les formes de la ville (les îlots fermés ou ouverts) et leur bonne interconnexion

(la continuité du réseau viaire et sa hiérarchie) permettent aussi d'importantes économies d'échelle qui ont, à leur tour, un impact direct sur le fonctionnement et l'efficacité de la structure urbaine.

Pourtant, dans l'objectif de décourager la circulation automobile, de favoriser les transports publics, ou encore d'offrir davantage de confort aux cyclistes et aux piétons, les projets de réaménagement des espaces publics vont systématiquement dans le sens de leur division, d'un morcellement de la structure urbaine et de la réduction des zones plantées ou vertes, avec pour corollaire, la multiplication des signalisations et un encombrement spatial pléthorique.

L'approche partielle et parfois très offensive du secteur des transports publics et des cyclistes donne lieu, depuis quelques années, à une guerre des sites propres dont le piéton est loin de sortir gagnant. Elle se traduit, sur le terrain, par des aménagements interrompant et morcelant systématiquement les grandes continuités qui structurent la ville, au détriment de sa lisibilité et de sa facilité d'usage.

Ces aménagements sont préjudiciables au développement des interactions sociales et à l'identité de la ville. Ils entraînent :

- **une perte de l'habitabilité** (report du trafic vers les rues résidentielles aux dépens de leur quiétude) ;
- **une perte de hiérarchie** et une banalisation de l'espace public par des aménagements interchangeables, quel que soit son statut dans la ville ;
- **un déficit de l'intelligibilité**, c'est-à-dire de la carte mentale que chacun de nous peut se faire de la ville, et des mouvements qui en découlent naturellement (sans signalisation) ;
- **une perte de la dynamique et du développement de la ville.**

L'espace public ne peut être appréhendé sous l'angle fonctionnel et restrictif de simple lieu de passage comme le fait l'ordonnance mobilité du 12 juillet 2013. Il ne devrait pas figer l'organisation des flux temporaires de circulation dans des aménagements physiques ponctuels contraignants. Le relief (les vallées), les grands tracés léopoldiens et le Park System bruxellois, avec ses larges avenues bordées d'alignement d'arbres reliant les espaces verts, ont contribué à façonner l'identité de la ville et de ses faubourgs depuis le XIXe siècle. **Aujourd'hui encore, ils en constituent un des principaux atouts.**

La question de la mobilité à Bruxelles ne se règlera pas par une multiplication des sites propres ou en aménageant des piétonniers mais par la définition d'une position volontariste et courageuse, contribuant à la remise en valeur spatiale et sociale des espaces publics dans la ville. **Dans la ville durable, la mobilité n'est ni de privilégier certains groupes d'usagers au gré des pressions que ceux-ci exercent, ni d'en entraver d'autres** au prix d'un arsenal de d'obstacles physiques dissuasifs et encombrant l'espace public. **La stratégie est, au contraire, de viser à l'économie de mouvement. Ce qui renvoie nécessairement à un modèle de ville dense et mixte.**

La CRMS demande le soutien du Gouvernement pour mettre en place une plate-forme d'échanges entre la STIB, Bruxelles-Mobilité et les différents acteurs de l'urbanisme ainsi que du patrimoine bruxellois, dans l'objectif d'élargir la vision étroite et monopolistique actuelle en matière de mobilité.

3. POUR UNE VISION COHERENTE ET GLOBALE DU PATRIMOINE

La Commission des Monuments et des Sites défend une politique de protection du patrimoine intégrée à la réflexion urbanistique et paysagère. Selon elle, il est indispensable et plus qu'urgent de s'attacher à une prise en compte particulière du patrimoine dans le centre historique (le Pentagone) sur base des études les plus récentes qui ont été effectuées sur le système urbain et, notamment, sur le potentiel que représente la ville néoclassique par rapport à la dynamique de développement de Bruxelles-Capitale. *C'est donc avec préoccupation que la CRMS observe que la Région bruxelloise semble se diriger plutôt vers une protection pointue et ciblée, souvent marginalisée par rapport à la réflexion sur la ville.*

C'est ce que montre, par exemple, le projet de PRDD et son chapitre « Patrimoine et identité urbaine » déconnecté des autres politiques sectorielles préconisées. Le patrimoine ne fait pas l'objet d'une cartographie utile pour nourrir les différents aspects des autres approches sectorielles : la seule carte qui documente (partiellement) le patrimoine — intitulée « Patrimoine remarquable de la RBC » — figure parmi les « outils de densification du tissu existant » (p.29) et omet de signaler l'ensemble des parcs, jardins et espaces naturels classés comme monuments ainsi que l'ensemble des biens inscrits sur la liste de sauvegarde. *Le chapitre 4 (Développement environnemental de la Région), axé sur la qualité de vie et la gestion des ressources, traite notamment des nuisances, de la performance énergétique, des sols pollués et de la gestion des déchets mais ne considère pas le patrimoine comme une des ressources importantes de la Région bruxelloise.*

Par conséquent, le patrimoine se trouve généralement exclu des préoccupations pratiques et de la réflexion sur les moyens : la revalorisation de la connaissance, de la recherche et des compétences liées au patrimoine ne figurent pas parmi les moyens retenus pour « déployer la vocation économique de Bruxelles » (chapitre 2 du PRDD).

Cette approche partielle favorise l'instrumentalisation des données relatives au patrimoine (souvent repris dans les « préoccupations environnementales » très larges des rapports d'incidences, sans analyse aucune) ainsi que la poursuite d'objectifs circonstanciels (comme isoler le patrimoine par l'intérieur pour ne pas en altérer l'aspect). Elle ne s'inscrit pas dans une gestion globale et cohérente pour une ville complexe et durable.

Par ailleurs, la politique patrimoniale de la Région est peu lisible. *Il existe pas moins de 7 types différents de protection ou de reconnaissance du patrimoine :* l'inventaire scientifique, l'inventaire légal, l'inscription sur la liste de sauvegarde, le classement, les zones de protection autour des biens classés, le petit patrimoine, le patrimoine mondial. *Ces différences de statut reflètent une situation complexe qu'il est nécessaire d'évaluer après 20 années d'existence car elle pose problème.* En effet, des ensembles urbains d'une valeur exceptionnelle ne sont pas protégés (par exemple, les fronts bâti qui enserrant le Parc de Bruxelles) alors que certains immeubles classés ont perdu leur valeur et ont été détruits (comme le Kriekenboom, à Uccle)

La CRMS ne défend pas la création de nouvelles subtilités ou catégories de patrimoine, assorties d'avis plus ou moins contraignants et d'un droit ou non aux subventions. Comme elle en a déjà fait l'observation, *la répartition du patrimoine protégé entre « classement » et « liste de sauvegarde » qui est en vigueur ne repose ni sur des bases scientifiques ni sur des objectifs stratégiques clairs.* La CRMS plaide pour une « normalisation » et une simplification des statuts de protection : depuis des années, *elle recommande la suppression de la sauvegarde au profit du classement (avec zone de protection). En accompagnement de cette mesure, elle préconise*

une politique de subventions plus ciblée, conditionnant leur attribution à un entretien régulier et adéquat des biens, et adaptant les aides en fonction de critères précis, comme le caractère exceptionnel du bien, son statut (accessible au public ou privé), le type de travaux à entreprendre (entretien, stabilité, finitions), les revenus du demandeur, l'urgence, etc.

Après 20 années d'expérience en Région de Bruxelles-Capitale, il serait opportun d'examiner et d'adapter les classements en vue de leur conférer une plus grande cohérence, d'y intégrer les connaissances acquises lors des différentes études thématiques déjà menées - ou à mener - afin d'évaluer de manière plus précise et plus juste les valeurs exceptionnelles ou relatives du patrimoine bruxellois et d'éviter certaines disparités actuelles (entre les classements ou le traitement des dossiers) préjudiciables tant pour les biens protégés que pour leurs propriétaires.

Dans ce cadre, faut-il permettre (comme c'est le cas actuellement) que des édifices comme le palais Stoclet, inscrits sur la liste du patrimoine mondial – c'est-à-dire bénéficiant de la reconnaissance suprême au niveau international pour leur caractère précieux et d'exception, puissent bénéficier de permis dits « de minime importance » autorisant par exemple le remplacement d'éléments originaux significatifs ? La CRMS estime que, dans ces bâtiments rares et précieux, les interventions quelles qu'elles soient ne relèvent jamais d'une importance minime.

Le préalable à toute politique de protection du patrimoine est évidemment la connaissance. **La poursuite de l'Inventaire « scientifique » doit donc constituer une priorité pour le futur gouvernement** si celui-ci veut se donner les moyens d'une politique de protection intégrée au développement de la ville (PRDD, PRAS, PCD) et de ses quartiers (des PPAS, des contrats de quartiers, des règlements zonés, axes structurants, PICHEE).

Une mesure simple qui pourrait contribuer à soutenir cette politique intégrée serait **l'établissement d'une zone de protection d'un rayon de 50 m autour des bâtiments les plus emblématiques de la Région bruxelloise** (car ces monuments, classés avant 1993, ne bénéficient d'aucune zone de protection).

Enfin, il serait intéressant de mieux communiquer en quoi la protection du patrimoine est un atout pour la Région — pour ses habitants et ses visiteurs, pour son développement économique et pour l'emploi — et de montrer, exemple à l'appui, qu'elle n'est pas une entrave à l'adaptation aux modes de vie d'aujourd'hui, contrairement à la conviction de certains.

Dans ce cadre, l'accent doit absolument être mis, avant qu'il soit trop tard, sur la revalorisation des filières et des métiers du patrimoine, par exemple à travers des journées spécifiques y consacrées (journées du patrimoine) et une sensibilisation particulière dans l'enseignement secondaire et professionnel. L'objectif est de redonner leur noblesse à ces savoir-faire et de répondre aux urgences en matière de main d'œuvre qualifiée, de formation et de recherche d'emploi des jeunes dans une Région où le chômage continue de croître. La CRMS suggère au futur gouvernement de solliciter le support du monde économique pour systématiquement revaloriser ces filières et procéder à des évaluations régulières.