

Michel De Beule

## Bureaux et planification à Bruxelles, 50 ans d'occasions manquées ?

La relation entre bureaux et planification pourrait se résumer à Bruxelles en une suite d'occasions manquées. Les décisions ont été prises au coup par coup, sans vraiment tenir compte de ce qui avait été planifié. Ce jeu immobilier, qui se poursuit depuis un demi-siècle, a des causes quelques fois obscures, des motifs souvent tus mais des raisons toujours logiques pour au moins un des intervenants dans ce quiproquo à quatre: promoteurs, gouvernement national (puis fédéral et régional), mandataires communaux, habitants.

La planification est longtemps restée officieuse, en tentant d'intervenir par la bande. Même si elle avançait depuis 1958 une proposition pertinente, le futur quartier européen s'est créé en silence et sans directive. Avec la régionalisation du pays, la planification devient officielle mais les bureaux restent peu encadrés malgré tout. Vingt ans après avoir été adopté (1999), 47% des quelque 10 millions de m<sup>2</sup> de bureaux (dans des entités immobilières comptant au moins 1.000 m<sup>2</sup>, donc très souvent monofonctionnelles) sont comptabilisés en dehors des zones administratives que le plan de secteur avait définies. Depuis 1995, une autre planification intervient mais la relation entre les acteurs du jeu immobilier reste ambiguë. Le quiproquo à quatre persiste.

**Michel De Beule**, architecte et urbaniste, chercheur auprès de plusieurs associations environnementalistes, il s'est intéressé à la dynamique générée par la coexistence des activités urbaines (notamment à travers des statistiques analysées dans Bruxelles, une ville industrielle méconnue). Entré à l'administration régionale bruxelloise, il est responsable depuis 1998 de l'Observatoire des bureaux (pour lequel il a complètement internalisé la recherche statistique et la publication). Il prépare l'édition d'une recherche qu'il a menée sur l'histoire de la planification bruxelloise aux 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles.

Contacts :

Michel De Beule, +32(0)2 204 23 40  
[mdebeule@mrbc.irisnet.be](mailto:mdebeule@mrbc.irisnet.be)

Michel Hubert (éd. en chef.), +32(0)2 211 78 53 –  
[hubert@fusl.ac.be](mailto:hubert@fusl.ac.be)



### **Une définition lapidaire en guise d'introduction<sup>1</sup>**

La relation entre bureaux et planification, à Bruxelles, pourrait se résumer à une suite d'occasions manquées. Les décisions ont été prises au coup par coup, dans des directions différentes, sans tenir compte de ce qui avait été planifié.

Mais ce serait réduire, en une définition trop lapidaire, le jeu immobilier qui se poursuit depuis un demi-siècle. Il a des causes quelquefois obscures, des motifs souvent tus mais des raisons toujours logiques pour au moins un des intervenants dans ce quiproquo à quatre : promoteurs, gouvernement national (puis fédéral et régional), mandataires communaux, habitants.

La relation ambiguë entre ces acteurs n'est pas spécifique à la Belgique. Les subites volte-face, les renoncements équivoques, les laisser-faire machiavéliques se manifestent également ailleurs. Ils se sont succédés plus vite et plus fort pendant la métamorphose d'une capitale encore un peu provinciale.

### **Les théories fonctionnalistes et la loi**

L'après-guerre a voulu poser des règles nouvelles visant à organiser les villes et les campagnes en Belgique. Avec foi en la raison, la première loi, votée tardivement en 1962, définit son objet comme une science où le rationnel et l'harmonie se conjuguent pour aménager le territoire. Le rationnel inclut les préoccupations économiques mais également sociales car il serait contraire à la raison d'aménager un terri-

---

<sup>1</sup> Ce texte est une version légèrement modifiée d'un article récemment publié dans DE BEULE M. et DESSOUROUX C. (coord.) (2009), *Bruxelles, ses bureaux, ses employés*, numéro spécial de l'Observatoire des bureaux, pp. 70 à 83 (table des matières disponible sur le [site internet de l'Observatoire des bureaux](http://www.brusselsstudies.be)).

toire sans se soucier du bien-être de ses habitants. L'harmonie englobe les questions esthétiques<sup>2</sup>.

C'est Victor Bure, le premier directeur général de l'Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, créée en 1945, qui a écrit cette définition insérée au début du texte législatif. Mais le haut fonctionnaire avait déjà pondéré sa conviction rationaliste depuis longtemps. Lorsqu'il présente en 1950, dans un discours narquois, les frontières dans lesquelles s'insère la planification – qui conceptualise l'urbanisme – il n'ignore rien des théories dont elle est issue. Voulant asseoir la crédibilité de son administration, il lui donne un programme réaliste qu'elle suivra difficilement pendant vingt ans tant est forte la propagande qu'exercent ces théories fonctionnalistes invoquant sans cesse leur modernité et négligeant complètement leurs conséquences financières.

*« Et qu'on se garde surtout bien, à propos d'urbanisme, de tenter de recomposer la structure de la société. Il ne peut sortir de ces cogitations – quand il en sort quelque chose – que des plans irréalisables, ce qui est encore bien plus dangereux que de n'en pas faire du tout, car les ennemis de l'urbanisme s'en emparent et triomphent. »*

Malgré ces clairvoyantes mises en garde, qui sont peu écoutées, il faudrait faire du passé table rase. Les théories fonctionnalistes veulent mettre la ville à la campagne ou à tout le moins la redistribuer en zones aussi spécialisées que possible : d'un côté la résidence, dans un autre l'industrie, dans un troisième les bureaux et des autoroutes pour desservir le tout.

*« Il y a longtemps que les gens avertis – ajoute Victor Bure – savent que le véritable urbanisme, c'est l'urbanisme possible, et pas du tout cette sorte de cataclysme dévastateur dont, de temps à autre, on menace les capitales. Mais les autres, ceux qui, au hasard d'une lecture désœuvrée, lisent le premier texte qui leur tombe sous la main, sont, ma foi, bien excusables de croire qu'il s'agit de raser Paris et Bruxelles et de les remplacer par des villes toutes neuves. Ces thèses ont été émises, et leur outrance, préméditée ou non, impressionne profondément le lecteur moyen. Pourquoi faut-il qu'une idée nouvelle, qui a besoin pour se développer et pour réussir de l'adhésion du grand public, ait été présentée à celui-ci sous des dehors ébou-riffants ? »<sup>3</sup>*

<sup>2</sup> Projet de loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (exposé des motifs), *Pasinomie*, 1962, I, pp. 205 et 206.

<sup>3</sup> BURE V. (1950), « Frontières de l'urbanisme », in *Cahiers d'Urbanisme*, n° 41, pp. 11 et 12 (2<sup>ème</sup> citation) et 26 (1<sup>ère</sup> citation).

### **Bruxelles, capitale de l'Europe : une première occasion manquée**

La Communauté Économique Européenne prend forme à la même période mais les représentants des six pays qui vont la composer n'arrivent pas à désigner sa capitale. Bruxelles est une option parmi d'autres à la frontière entre le monde latin et german.

Lorsque Victor Bure compare – goguenard – les mérites des villes et des régions candidates, il ne peut imaginer, en 1958, que son amusante description correspondra aussi à la candidature bruxelloise et aux projets fragmentaires successifs qui y seront liés.

*« C'est pourquoi, reprenant sans vergogne une image qui m'avait déjà servi, je comparai le Marché commun à un prince qui cherche une épouse, et à qui on présente des jeunes filles parées de toutes les qualités.*

*Celle qu'on lui offrait ce soir-là était assurément fort jolie, mais elle n'apportait en dot que sa nudité. Or le Marché commun est un homme exigeant, qui veut pouvoir, le lendemain des noces, avoir tout de suite à sa disposition tout le nécessaire. Il n'a pas le temps d'attendre qu'on lui construise sa capitale pièce par pièce. Il lui en faut une qui existe déjà, et qu'il n'ait plus qu'à aménager selon ses besoins. »<sup>4</sup>*

L'ironique directeur général croit encore, quelques années plus tard, que le gouvernement va suivre la planification qu'il avait publiée – très partiellement faut-il le préciser – à la veille de l'Exposition universelle. Une brochure rassemble plusieurs facettes de l'enquête préalable et quelques propositions d'aménagement extraites d'un avant-projet de plan régional étudié entre 1948 et 1957 par l'agence d'urbanisme Groupe Alpha. Les solutions avancées dans cet avant-projet, qui couvre 320 km<sup>2</sup>, sont trop radicales pour être présentées au public. Le Groupe Alpha veut transformer tout Bruxelles et son hinterland. Il dépeuple le centre urbain, sans air, sans lumière et sans soleil. Il redistribue l'habitat, suivant des normes précises, et limite l'expansion des quartiers périphériques par une ceinture verte. Douze cités-satellites maintiendraient dans une orbite de 25 à 30 kilomètres la main-d'œuvre dont la capitale a besoin.

Pour les bureaux de l'administration européenne, il retient trois sites bruxellois : la plaine des manœuvres (désaffectée), l'ancien terrain d'exercices au tir (Le Tir national, tout aussi désaffecté) et le Heysel (après démolition des pavillons d'exposition). Trois sites sont aussi envisagés en banlieue (Tervuren, Rhode-Sainte-Genèse et Argenteuil)<sup>5</sup>. Mais le gouvernement ne reprend aucune des propositions qu'il a lui-même présentées et préfère acquérir en 1960 le domaine des Dames de Berlaymont, site étriqué (à peine 3 hectares) mais proche des autres bâtiments où travaillent temporairement les fonctionnaires européens.

Les six pays membres de la CEE ne s'accordent pas sur le siège de leurs institutions. L'incertitude a incité le gouvernement à temporiser et à prolonger dans le même quartier un accueil informel initié par quelques promoteurs immobiliers.

<sup>4</sup> BURE V. (1962), « Autour du District européen », in *Terre d'Europe*, n° 18, p. 31.

<sup>5</sup> [GOUVERNEMENT BELGE] (1958), *Bruxelles E[urope]*, pp. 7, 94 à 97.

Imperturbable, l'Administration de l'Urbanisme rappelle en 1962 les atouts que possède l'ancienne plaine des manœuvres. Bien situé et desservi, entièrement libre sur 46 hectares et extensible sur 25 hectares supplémentaires, appartenant à un seul pouvoir public, le site peut facilement devenir un quartier spécifique avec tout l'équipement résidentiel, commercial, récréatif complémentaire. Victor Bure voit là un complexe attractif dont la vocation européenne lui semble naturelle<sup>6</sup> : la première et la plus grosse des occasions manquées.

Un an après, la représentation belge auprès de la CEE propose – pour pallier l'insuffisance du Berlaymont (avec ses 135.000 m<sup>2</sup>) dont la première aile n'est pas encore achevée – d'attribuer aux services européens en pleine croissance les 35.000 m<sup>2</sup> de bureaux qu'un promoteur a décidé de construire dans l'îlot voisin. Ce regroupement, auprès des autres immeubles déjà loués à leur intention, s'impose<sup>7</sup>. L'insertion confuse de l'ensemble administratif dans un quartier habité est préférée à une installation commode mais sans doute trop ostensible sur un site inoccupé.

La politique a des raisons que la planification ignore.

### **Naissance d'un marché immobilier**

Évaluées en 1949 à 615.000 m<sup>2</sup>, les superficies<sup>8</sup> que contient le parc de bureaux au sein des 19 communes ont plus que doublé à la fin des années 1950 (1,3 million de m<sup>2</sup>). Elles ont quintuplé dix ans plus tard (3,3 millions de m<sup>2</sup>).

La ville s'est considérablement modifiée. Le développement des services aux particuliers, l'installation d'organismes internationaux, de sociétés multinationales (dont les sièges de coordination sont fiscalement favorisés) amplifient une mutation qui a commencé avec l'achèvement de la jonction ferrée nord-midi.

Terminée en 1952, la liaison souterraine entre les deux gares a éventré le centre ville sur une largeur variable, atteignant 150 mètres par endroits et plus de 300 mètres aux abords d'une nouvelle gare (centrale) pour un pertuis large de 35 mètres<sup>9</sup>. Elle laisse une friche gigantesque en surface. L'État utilise les terrains expropriés pour y concentrer ses ministères. À côté des extensions de la Banque nationale, la Cité administrative de l'État qui doit regrouper plus de 7.000 fonctionnaires gagne encore en compacité monolithique. Une gare (la halte Congrès), conçue pour eux, prolonge une politique déjà ancienne favorisant les mouvements pendulaires (les navettes) entre la capitale et la province. Avec le rassemblement des services étatiques et para-étatiques, les grandes entreprises privées entament à leur tour une réorganisation de leurs directions administratives.

<sup>6</sup> BURE V. (1962), o.c., p. 38.

<sup>7</sup> DEMEY T. (1992), *Bruxelles. Chronique d'une capitale en chantier*, tome 2, Bruxelles, pp. 186, 191 et 192.

<sup>8</sup> Ces surfaces se rapportent aux immeubles comptant au moins 1.000 m<sup>2</sup> de bureaux. Elles sont sous-estimées pour la période antérieure à 1950.

<sup>9</sup> La largeur du pertuis est doublée à la gare centrale pour insérer 3 quais entre les 6 voies.

La très bonne conjoncture économique et une gestion du travail calquée sur le modèle américain accélèrent le groupement des bureaux le long de la rue de la Loi, entre centres décisionnels, belge d'une part et européen (le Berlaymont) de l'autre.

Le quartier Léopold subit cette mutation sans récrimination. Les propriétaires aisés abandonnent leurs grandes demeures sans regret et avec plus-value pour habiter en banlieue ou se débarrasser d'un patrimoine déjà déserté. Le caractère mono-fonctionnel du premier quartier d'affaires s'accroît rapidement.

C'est à cette époque qu'apparaît un marché de bureaux. Jusque-là, la croissance du parc administratif a surtout été l'affaire d'institutions ou de firmes construisant pour leur compte. Répondant à une forte demande, des investisseurs – étrangers notamment – engendrent à la fin des années 1960 un marché immobilier spécialisé, avec ses impératifs de promotion et de rentabilité, qui s'emballe rapidement durant la décennie suivante.

### Deux plans très officiels

#### *La planification intervient par la bande*

Car il existe bien un avant-projet de plan de secteur pour l'agglomération bruxelloise, réalisé entre 1962 et 1965 par le même Groupe Alpha, mais il reste tout aussi officiel que son prédécesseur. Sans doute pour les mêmes raisons. Les propositions d'aménagement qu'il contient sont toujours radicales : démolition-reconstruction normalisée de quartiers entiers, redistribution hiérarchique des équipements collectifs suivant une grille étrangère aux limites communales, 188 kilomètres d'autoroutes urbaines (primaires ou secondaires).

Le quartier d'affaires, depuis la rue la Loi jusqu'aux gares du Nord et du Midi, devrait toutefois être lié à une présence résidentielle proportionnée. La plaine des manœuvres ou le Heysel offrent toujours, pour les planificateurs, deux alternatives suffisantes à une décentralisation éventuelle du parc de bureaux.

Les autoroutes urbaines, que l'Administration des Routes préconise, influenceront davantage l'implantation des bureaux que le plan du Groupe Alpha. La modification de l'avenue Louise, qui a accédé au statut d'autoroute primaire, en est le parfait exemple. Les tours de bureaux vont s'égrener sur son parcours ainsi que sur celui des boulevards de petite ceinture devenus tout aussi autoroutiers.

Trois communes, Bruxelles, Saint-Josse et Schaerbeek, vont entreprendre une vaste opération immobilière dans le quartier Nord sans trop se départir du plan officiel. Elles définiront chacune en 1967 un plan particulier d'aménagement qui seront, tous trois, officiels et réglementaires.<sup>10</sup>

L'Administration (centrale) de l'Urbanisme retravaille en 1970 l'avant-projet de plan de secteur pour le rendre plus opératoire. Plus question de compartimentage similaire des équipements, ni de démolition-reconstruction du parc résidentiel qui avait été trop vite jugé insalubre ou inadapté, ni de nouvelles concentrations commercia-

<sup>10</sup> MARTENS A., « Dix ans d'expropriations et d'expulsions au Quartier Nord à Bruxelles (1965-1975) : quels héritages aujourd'hui ? », in *Brussels Studies*, n° 29, 5 octobre 2009.

les. Si les théories fonctionnalistes ne s'étalent plus dans les rapports, elles subsistent dans les esprits et se cantonnent au caractère opératoire exigé. Tout continue de tourner autour du modèle circulatoire dans une ville qui se doit à l'automobile.<sup>11</sup>

Le zonage, soumis à une normalisation nationale, n'envisage la forte imbrication des activités en milieu urbain que sous des aspects assez réducteurs. Les affectations résidentielles accueillent toutes les entreprises sans autre exclusive que leur taille.

L'éviction progressive des habitants des quartiers Léopold et du rond-point Schuman ne provoque qu'une remarque indifférente face à un phénomène décrit comme spontané : les mesures d'aménagement restent à étudier dans cette zone ordinaire d'habitat, c'est-à-dire l'affectation la plus indifférenciée que les fonctionnaires ont attribuée au milieu urbain. La deuxième occasion manquée s'assimile à un attentisme étonnant. La planification semble devenue, elle aussi, machiavélique.

*Le futur quartier européen se crée en silence et sans directive*

Cette prise en compte étrange est aussi le résultat d'une planification tronquée. Les 48 futurs plans de secteurs couvrant le territoire national doivent assumer une coordination retirée aux 20 avant-projets de plans régionaux que le gouvernement a abandonnés. Leurs programmes étaient trop larges et trop directifs. Approuver un développement aussi dirigé, tant public que privé, devenait un exercice politiquement délicat, tant les théories fonctionnalistes commencent à faire peur.

La hiérarchie planificatrice a été décapitée et les plans de secteurs, plus sages dans leurs prévisions, vont assumer un rôle coordinateur auquel la loi ne les destinait pas. Leurs catégories d'affectation du sol, conçues dès lors pour s'appliquer à tout le territoire belge, s'adaptent mal au cas bruxellois.

Si le deuxième avant-projet de plan de secteur bruxellois disparaît dans les clameurs, ce n'est pas pour cette raison. Grâce à une indiscrétion<sup>12</sup>, son réseau routier va subir des critiques de plus en plus fortes et convergentes. Les comités d'habitants se multiplient et les autorités communales contestent à leur suite les 225 kilomètres d'autoroutes urbaines. Tout le monde a vu la transformation de l'avenue Louise, jadis si prestigieuse.

<sup>11</sup> HUBERT M., « L'Expo 58 et le "tout à l'automobile". Quel avenir pour les grandes infrastructures routières urbaines à Bruxelles », in *Brussels Studies*, n° 22, 20 octobre 2008.

<sup>12</sup> STRAUJEN F., « Plan de secteur à Bruxelles. Dissoudre ou compléter, c'est la question », in *Wonen-TAVBK*, 1975, n° 15/16, p. 59.

## Régionalisation et planification officielle

Suite à la régionalisation du pays, intégrée dans la constitution en 1970, un ministre des Affaires bruxelloises reprend au ministre des Travaux publics Jos De Saeger sa compétence en aménagement du territoire. Guy Cudell élabore alors en 1973, avec une Administration de l'Urbanisme qui se régionalise elle aussi, un échantillon de plan de secteur. On recommence à zéro et le ministre désire améliorer de manière participative la représentation cartographique pour qu'elle traduise la complexité et la singularité des affectations dans l'agglomération<sup>13</sup>.

Il veut d'abord maintenir et défendre l'habitat, puis discipliner l'implantation des bureaux en ne les autorisant qu'aux endroits où ils sont déjà fort présents : *Les bureaux – précise-t-il dans un reportage télévisé – nous les avons situés à l'avenir le long de certains tronçons – je dis bien de certains tronçons – des grandes artères de grande circulation. Alors, ce que nous voulons éviter de façon radicale à l'avenir, c'est le développement de ce que nous avons appelé des cancers de bureaux.*<sup>14</sup>

L'échantillon de plan abandonne ouvertement le quartier Léopold à l'activité administrative qui l'a déjà investi et transformé en grande partie tout en étendant-confinant cette affectation aux seuls abords des axes qui y mènent. L'avenue de Cortenberg en constitue le prototype.

Le quartier Nord, dont la démolition-reconstruction est à l'arrêt suite aux premiers effets de la crise économique mondiale, conserverait par contre ce qui lui reste de mixité.

Après les élections de 1974, un autre ministre poursuit le travail. Paul Vanden Boeynants distribue en fin d'année un avant-projet de plan de secteur (le troisième donc) pour qu'il soit discuté et amendé avant d'être adopté en tant que projet de plan à valeur réglementaire. Les critiques fusent de tous côtés. Les cordons de bureaux, qui avaient été généralisés sur plus de cinquante kilomètres le long des boulevards et avenues au trafic intense seront effacés pour ne laisser sur la carte réglementaire que les espaces administratifs existants auxquels s'ajouteront quelques nouveaux pôles décentralisés.

Les remarques seront entendues. Serge Moureaux explique sa position, en tant qu'échevin de l'Agglomération de Bruxelles, dans un reportage télévisé : « *Dès à présent, sur une des cartes d'éclatement que nous avons dressé [sic] à partir du plan de secteur, on constate que l'option du plan de secteur proposé par le Ministre, est d'éclater le long des grandes artères le secteur des bureaux, et là nous croyons que c'est aggraver la question, les déplacements en voiture, alors qu'au contraire nous voudrions essayer de les concentrer dans ce que j'ai appelé des pôles de développement, de restructuration, ponctuels, qui permettent une diffusion*

<sup>13</sup> ATELIER DE RECHERCHE ET D'ACTION URBAINES (1984), *Quinze années d'action urbaine ou Bruxelles vu par ses habitants*, Bruxelles, p. 56.

<sup>14</sup> Archives de la RTBF (S. Imadoc), reportage *Situation 74. Nous avons acheté la moitié de Bruxelles et l'autre est à vendre* (consacré aux investissements des promoteurs anglais dans la capitale).



*spontanée et naturelle du développement des quartiers, et qui sont me semble-t-il, plus compatibles avec une vie urbaine correcte. »<sup>15</sup>*

L'expérience guide la critique de l'échevin de l'Urbanisme et agace un ministre concurrencé dans sa réflexion. L'Agglomération de Bruxelles, nouvelle institution créée en 1971 suite à la loi sur les agglomérations de communes, administre différentes activités jusque-là gérées par les 19 entités : la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente, l'enlèvement des immondices, l'urbanisme (pour partie, dont l'élaboration des 19 plans généraux d'aménagement communal réalisée parallèlement au plan de secteur et qui ne recevra aucune approbation définitive),... Les compétences urbanistiques se chevauchent et engendrent une émulation entre les deux hommes.

Les comités de quartier ne sont pas en reste ; ils dénoncent, avec leur fédération Inter-Environnement Bruxelles, que des bureaux soient autorisés dans les zones résidentielles, même de manière limitée. L'administration retient alors une solution basée sur des prescriptions plus restrictives, modulables moyennant concertation entre les différents intervenants publics et après consultation des habitants. La procédure dite de concertation acquiert sa légitimité à travers la subjective et complexe discussion sur la mixité entre habitat et activités économiques.

La contestation accentue encore l'opposition au réseau autoroutier, déjà en partie démantelé dans le document.

Durant cette période le ministre Vanden Boeynants s'inquiète, sous la pression de l'opinion publique, des situations irréversibles créées par une spéculation immobilière fort agissante. En attendant l'entrée en vigueur du projet de plan, il décide de ne plus autoriser de démolition sans proposition concomitante de reconstruction ; il tient aussi à soumettre toute demande de bâtir un immeuble de bureaux à l'avis de son administration et veut interdire toute construction supérieure à dix niveaux (sauf si elle est admise dans un plan communal).

L'occasion manquée n'apparaît qu'en filigrane car la directive ministérielle ne peut contrer la bruxellisation. La démolition des immeubles menaçant ruine n'est pas visée par ses instructions, cette mesure est une prérogative communale.

Au printemps 1976, Paul Vanden Boeynants signe devant la presse le projet de plan de secteur qui doit, notamment, lutter contre un envahissement abusif des bureaux.

Quatre catégories spécialisées d'affectation du sol ont été retenues sans pour autant être exclusives : une fonction principale est prescrite, des fonctions complémentaires sont autorisées. La fonction principale est protégée dans la mesure où les fonctions complémentaires sont soumises à la procédure de publicité-concertation lorsqu'elles sont susceptibles de compromettre la fonction principale. De plus, dans les zones d'habitation et dans les zones mixtes, les bureaux ne peuvent dépasser un quota de superficie par îlot.

Guy Cudell, redevenu secrétaire d'État dans l'exécutif régional, va encadrer les modifications mineures que demande le projet de plan pour le faire adopter définitive-

---

<sup>15</sup> Archives de l'AATL (Dir. Planification), retranscription (faite à l'Agglomération de Bruxelles le 5 février 1975) des propos tenus par S. Moureaux dans l'émission *Antenne Soir* diffusée par la RTB le 28 janvier 1975.

ment en 1979. Il a fallu six années pour aboutir, sans compter les antécédents avortés.

### Des bureaux peu encadrés malgré tout

Le plan de secteur a valeur réglementaire et ne contient qu'une large zone administrative dans le quartier Léopold. Il va être détricoté pendant près de vingt ans. Vu le relevé minutieux et périodique qu'ils exigent, pas une seule administration communale ne respecte les quotas maxima de bureaux malgré un rappel par circulaire ministérielle en 1991. La remise en cause provient surtout de plans particuliers (communaux) dérogatoires répondant bien souvent à une demande formulée par les agents immobiliers auprès des communes, comme le constate une recherche commanditée par les autorités régionales en 1986. Une dizaine sont alors en préparation et vont s'ajouter aux trente déjà recensés<sup>16</sup>. La désindustrialisation massive durant le dernier quart de siècle – Bruxelles n'est plus la première ville industrielle du pays à la fin des années 1980 – a concouru à ce détournement qui ne peut être qualifié d'adaptation pragmatique à la mutation de l'emploi car aucune justification n'a été exprimée sous cette forme.

Certains collègues échevinaux ont interprété très largement la capacité dérogatoire des plans particuliers par rapport au plan de secteur. Cette pratique, considérée comme légale, n'a trouvé son épilogue qu'en 1998 avec un arrêt du Conseil d'État suite à un recours introduit par une association environnementaliste<sup>17</sup>. La juridiction administrative a confirmé, dans une commune bruxelloise, sa jurisprudence et la hiérarchie des normes (et donc des plans)<sup>18</sup>.

Entre-temps, les zones d'entreprises à caractère urbain, conçues dans le plan de secteur pour développer l'industrie légère et les grandes surfaces commerciales, ont été soustraites à leur affectation initiale.

Des immeubles administratifs occupent progressivement ces zones, surtout lorsqu'elles longent les grands axes de circulation : autoroute de Liège (rue Colonel Bourg à Schaerbeek/Evere, avenue des Pléiades-Gulledelle à Woluwé-Saint-Lambert, boulevard Léopold II-avenue du Port à Molenbeek).

Autres axes, même détournement au détriment d'autres affectations : bureaux près de l'autoroute de Namur (boulevard de la Plaine à Ixelles, dans une zone dont le programme favorise l'habitation et les équipements complémentaires au campus voisin), près de l'autoroute de Paris (boulevard International-boulevard Paepsem à

<sup>16</sup> Bureau d'architecture A.M. VANDENBOSSCHE (1988), *La problématique de l'implantation des bureaux en Région bruxelloise*, rapport d'étude (de la phase B), p. 3.3.

<sup>17</sup> Arrêt du Conseil d'État du 10 septembre 1998 (n° 75.710, Front commun des groupements de défense de la nature, dans [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>18</sup> Les prescriptions d'un plan inférieur (plan particulier d'aménagement), antérieur au plan supérieur, (plan de secteur) et qui sont contradictoires aux siennes, sont abrogées implicitement si elles ne l'ont pas été explicitement. Par contre, les prescriptions d'un plan inférieur, postérieur au plan supérieur, peuvent déroger à ses prescriptions moyennant de strictes conditions cumulatives.

Anderlecht, en zone industrielle), à côté de l'autoroute vers Zaventem (Bruxelles et Evere, également en zone industrielle).

Fin 1999, peu avant que le plan de secteur ne soit remplacé<sup>19</sup>, 47% des quelque 10 millions de m<sup>2</sup> de bureaux (dans des entités immobilières comptant au moins 1.000 m<sup>2</sup>, donc très souvent monofonctionnelles) sont comptabilisés en dehors des zones administratives que le plan avait définies. L'occasion de bien faire (comme prescrit) a été gâchée.

Bien sûr, tous les bureaux existants avant son adoption n'avaient pas été englobés sous cette affectation sur mesure pour eux lorsqu'ils sont groupés ; certains s'étaient retrouvés en zones d'habitation (8%) ou en zones mixtes (5%)<sup>20</sup>, particulièrement à l'avenue Louise, ainsi qu'en zones d'entreprises à caractère urbain (3%). De même, des bureaux ont été autorisés après son adoption grâce à des plans particuliers dérogatoires<sup>21</sup> dans les mêmes zones (6% pour les trois catégories). Mais ils ont envahi, pour un quart (2,5 millions de m<sup>2</sup>), des lieux qui ne leur étaient pas destinés<sup>22</sup> – si ce n'est tardivement pour quelques-uns. Ceux-là bénéficieront en 1995 d'un nouveau plan qui, sans disqualifier le précédent, lui surimprimera par endroits un périmètre administratif métropolitain. Des bureaux sur dalle vont ensevelir les quais de la gare du Luxembourg ; d'autres vont s'aligner devant le boulevard menant à la gare du Nord.

Malgré tout, le quartier Nord reste largement disponible. Il ne concerne que trois communes et un seul promoteur immobilier<sup>23</sup>. D'autres veulent, eux aussi, profiter de la tertiarisation urbaine.

Le plan de secteur n'a pu réorienter la vocation de ce quartier comme les deux ministres l'avaient envisagée. Les plans communaux révisés rencontrent à nouveau l'intérêt des promoteurs redevenus très actifs à la fin des années 1980, après une récession due à la suroffre de bureaux qui a duré une dizaine d'années. Les collègues échevinaux autorisent la construction des immeubles administratifs à condition que des logements et des magasins soient édifiés à proximité ; ils tirent cette exigence nouvelle des charges compensatoires à la plus-value que leurs permis engendrent. L'idée s'est progressivement imposée dans les esprits de faire participer

<sup>19</sup> Abrogé fin 1998, il reprend vigueur un an plus tard jusqu'à mi-2001 – le temps que le 2<sup>ème</sup> projet de PRAS (sans valeur réglementaire) soit adopté.

<sup>20</sup> La société Solvay avait déposé un recours auprès du Conseil d'État parce que son siège social (à Ixelles), dont l'importance avait été mal évaluée, était inséré en zone mixte du plan de secteur. La juridiction administrative lui a donné raison en annulant (1982, 1983) l'affectation contestée dans ces deux îlots contigus. Ces deux bâtiments n'ont donc pas été comptés.

<sup>21</sup> Sont ici visés les plans particuliers admettant nommément les bureaux (voir tableau dans DE BEULE M. et DESSOUROUX C., o.c., p. 78).

<sup>22</sup> Pendant trois ans, le projet de plan de secteur a eu une valeur réglementaire mais sa carte des affectations avait été quelque peu modifiée lors de son adoption finale (avec des zones d'entreprises à caractère urbain plus nombreuses notamment). C'est pour cette raison que le bilan se base sur le plan définitivement approuvé (fin 1979).

<sup>23</sup> VILLE DE BRUXELLES (1988), *Bulletin communal*, I, p. 30. Le constat politique n'est pas résumé en des termes aussi nets dans le débat du conseil communal.

les promoteurs à un aménagement plus complet en soutenant un développement résidentiel moins rentable.

Cette présence résidentielle et commerciale diversifie ainsi les rues attenantes au boulevard de bureaux dont les gabarits ont été revus à la baisse.

Pour le quartier Léopold, le plan n'a pas remis en cause les choix que le gouvernement national avait plus ou moins entérinés, notamment pour le Conseil européen des Ministres. Il essaye de protéger l'habitat proche des endroits convoités. L'édification d'un hémicycle, appelé discrètement centre international de congrès et demandé par les parlementaires européens en 1985 pour organiser des sessions supplémentaires à celles tenues à Strasbourg, bénéficie d'une étude préalable intitulée Espace Bruxelles-Europe. Mais le permis de bâtir n'attend même pas son achèvement et bouscule le plan de secteur qui doit être mis en révision partielle parce qu'il n'avait rien prévu à cet égard<sup>24</sup>.

Le cas de l'avenue du Port-boulevard Léopold II laisse entrevoir des excuses que ne présentent pas d'autres cas plus anciens.

Le conseil communal, lorsqu'il adopte les plans particuliers dérogeant aux affectations du plan de secteur, montre une volonté quasi unanime : faire comme les autres communes, à savoir moderniser sans négliger la satisfaction plus prosaïque d'avoir un nouveau front de bâtisse qui serve de paravent aux misères de l'arrière-quartier ; obtenir suffisamment de logements nouveaux ou rénovés en compensation à l'installation des bureaux ; changer d'atmosphère et oublier les affres du viaduc routier ; contrebalancer la fermeture des agences en douane de moins en moins utiles à l'approche du grand marché européen.

Les conseillers molenbeekoïses approuvent rapidement le dernier plan avant que la nouvelle ordonnance urbanistique n'entre en vigueur (1992) car les initiés savent qu'elle permettra moins les dérogations que la loi votée trente ans auparavant<sup>25</sup>.

### Une autre planification

L'ordonnance adoptée en 1991 traduit la nouvelle politique urbanistique que défend le premier gouvernement bruxellois devant un parlement régional. Les principes changent peu : une planification programmatique, à renouveler régulièrement tant au niveau régional que communal, se superpose à une planification allocative (à deux niveaux également) qui distribue sur le territoire les affectations du sol nécessaires au développement socio-économique programmé.

En 1995, le plan régional de développement (PRD) indique les objectifs économiques, sociaux et culturels que le gouvernement entend poursuivre. Ils sont variés

<sup>24</sup> CONSEIL DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Documents*, session 2002-2003, n° A-403/1, proposition de résolution concernant l'implantation des institutions européennes à Bruxelles, rapport, pp. 3 à 21.

<sup>25</sup> COMMUNE DE MOLENBEEK-SAINT-JEAN, Compte rendu de la séance du Conseil communal du 14 décembre 1989 (n° 10), p. 37 / du 10 janvier 1991 (n° 1), pp. 14 et 15 / du 23 septembre 1991 (n° 9), pp. 5, 8 et 11 / du 4 mai 1992 (n° 6), p. 4.

autant qu'ambitieux. Son volet réglementaire soutient le plan de secteur trop malmené. Des superficies maximales de bureaux par immeuble deviennent indépassables. Un périmètre administratif avalise les plans communaux dérogatoires qui couvrent le quartier Nord, coiffe les voies de la gare du Luxembourg si proche du Parlement de l'Union européenne. Un périmètre avec programme autorise 300.000 m<sup>2</sup> de bureaux supplémentaires aux abords de la gare du Midi. Les employés-navetteurs sont réinvités à prendre le train.

Le plan régional d'affectation du sol (PRAS) est définitivement adopté en 2001 après deux exercices préparatoires (1<sup>er</sup> projet de plan en 1998 et 2<sup>ème</sup> en 1999). Il suit les intentions formulées dans le PRD tout en reprenant la philosophie du plan de secteur qu'il remplace sans remettre en cause les affectations administratives que lui ont apportées les plans particuliers dérogatoires. Dans ses zones d'habitat ou de mixité, des quotas de bureaux (appelés soldes admissibles) sont mis à jour par l'administration régionale.

Un 2<sup>ème</sup> PRD est approuvé en 2002, sans volet réglementaire car une modification de l'ordonnance ne lui donne plus qu'une valeur indicative.

Mais la vague cyclique qui portait les bureaux depuis une dizaine d'années retombe alors que se lève, inattendue, celle qui porte le logement. La reconversion résidentielle des vieux bureaux dans les quartiers habités s'accélère et le calcul des quotas fonctionne de plus en plus à l'envers<sup>26</sup>. Les zones administratives se remplissent plus lentement que prévu, au quartier Nord ou dans celui de la gare du Midi.

Aujourd'hui, la relation entre les acteurs du jeu immobilier reste aussi ambiguë. Certes le Conseil européen arrive, lorsque les chefs d'État et de gouvernement se réunissent à Édimbourg en 1992, à un premier accord sur la localisation des institutions de l'UE entre ses trois capitales.

Le quiproquo à quatre persiste. Il ne pourrait en être autrement.

Les superficies administratives continuent à croître dans Bruxelles ; le gouvernement régional tient à organiser plus précisément leur implantation et à renforcer l'attractivité internationale de la ville. Sous l'œil attentif des mandataires communaux, des promoteurs, des habitants, un avenir se dessine à travers des schémas directeurs pour les grands terrains en friche. Une réinsertion volontariste du logement est envisagée dans le quartier européen en laissant en contrepartie les immeubles de bureaux s'élever plus haut. La nouvelle crise économique mondiale devrait cependant ralentir les dynamiques immobilières. La planification jouera-t-elle enfin son rôle dans cette histoire ?<sup>27</sup>

<sup>26</sup> *Observatoire des bureaux*, n° 19 (p. 19), n° 20 (p. 19) et n° 22 (p. 19).

<sup>27</sup> Cet historique se base sur une recherche menée à partir des archives conservées à l'administration régionale d'une part, dans les administrations communales de l'autre (DE BEULE M., *La planification bruxelloise aux 19ème et 20ème siècles* / SILVESTRE M. et WAUTY E., *Histoires de quartiers planifiés* – en voie de publication).