

Du quartier européen de Bruxelles et du bon aménagement des lieux
Table ronde à l'atelier Marcel Hastir le 29/03/2023, 17.00 à 19.30
AQL, Comité Tervueren-Montgomery, GAQ, Quartier des Arts



Analyse et conclusions de l'Association du quartier Léopold

La transformation de la réglementation régionale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme (... PAD, RRU, Cobat, PRAS ...) avance à grands pas, mais la question se pose chaque jour davantage :

Vers quoi se dirige notre urbanité bruxelloise ?

Depuis plus d'un demi-siècle, le quartier européen est un terrain d'expérimentation pour les 'visions', voire les 'visées' des acteurs politiques et économiques. Il permet de les réaliser sans tarder et sans savoir si elles sont partagées avec les habitants-électeurs-citoyens-usagers dans un cadre démocratique renouvelé. Pression des acteurs économiques d'une part, crise environnementale et enjeux sociaux d'autre part, le fossé s'est creusé entre la conception gouvernementale de l'urbanité bruxelloise et les représentations collectives de ceux qui habitent encore la ville.

Pour ouvrir une fenêtre au dialogue qui a tant manqué à l'espace public jusqu'à ce jour, la coordination qui rassemble les associations d'habitants du quartier européen a proposé à des acteurs d'horizons professionnels variés, d'échanger leur point de vue, en leur nom personnel, au sujet du nouveau Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) récemment mis à l'enquête publique :

- Sophie Charlier, juriste à Inter-Environnement Bruxelles
- Bruno Clerbaux, aménageur du territoire, urbaniste et architecte, bureau d'étude en Urbanisme et environnement (études d'incidences), Bruxelles et Wallonie
- Alain de Coster, ingénieur, développeur de projet immobilier
- Delphine De Valkeneer, Échevine de l'urbanisme à Woluwe Saint-Lambert
- Pascal Hanique, Conseil en droit immobilier ayant participé à la rédaction du PRAS, du CoBAT et du RRU d'origine, membre de la CRD
- Benoît Périlleux, ancien haut-fonctionnaire à la Région et Président de la CRD

Ces 10 dernières années, le Quartier Léopold a été l'objet d'une actualité urbanistique fracassante :

- Adoption du Schéma Directeur du Quartier européen
- Concours international pour la redéfinition de la rue de la Loi
- Règlement Régional d'Urbanisme zoné
- Retrait du Règlement Régional d'Urbanisme zoné I
- Adoption du Règlement Régional d'Urbanisme zoné II
- Concours international pour la construction du nouveau siège de la Commission
- Annulation du Règlement Régional d'Urbanisme zoné II
- Projet de plan d'Aménagement Directeur de la rue de la Loi
- Renoncement du Plan d'Aménagement Directeur de la rue de la Loi
- Renoncement par la Commission du projet de reconstruction de l'îlot 130
- Adoption par le gouvernement de la 'Vision partagée' du quartier européen
- Méga-vente des immeubles abandonnés par la Commission
- Projet de Règlement Régional d'Urbanisme

La 'Vision partagée' a cependant permis à une large part de la société civile de trouver un terrain d'entente sur la nouvelle approche. Il nous faut donc saluer à nouveau l'initiative de Perspective Brussels pour avoir permis aux principaux acteurs institutionnels et de la société civile de s'accorder sur une orientation construite en amont, attitude jusqu'à ce jour inédite dans le quartier européen. La coordination s'interroge tout de même sur la manière dont l'exécutif bruxellois rendra à nouveau légal ce qui avait été construit sous l'ancien régime à l'angle de la rue de la Loi et de la chaussée d'Etterbeek. Cela pourrait passer par le RRU tel qu'il est formulé pour le moment, notamment en attribuant au pouvoir délivrant une plus large part d'appréciation selon les circonstances du moment.

Pour mieux comprendre l'implication de ce potentiel RRU sur la prise de décision, nous avons proposé d'entamer les échanges à partir de la notion du '**bon aménagement des lieux**' dans le quartier européen de Bruxelles. C'est à mettre en lien aussi avec l'évolution générale de la gouvernance régionale en matière d'aménagement du territoire.



Nous souscrivons à la plupart des principes mis en avant par 'good-living' dans le domaine environnemental et social. La coordination pense en particulier à la limitation des projets de démolition/reconstruction qui perturbent la vie de nos quartiers en chantier permanent depuis plus de 50 ans. Mais, comme c'est le cas pour un nombre conséquent d'interlocuteurs, nous nous interrogeons sur le manque de clarté des règles et sur leur applicabilité quand elles existent.

La réglementation existante est sans doute dépassée dans ses principes. Elle est aussi systématiquement contournée, appliquée de manière aléatoire, dans des délais devenus incontrôlables. A cela s'ajoute la complexité des procédures de demande, la fragilité juridique croissante, la récurrence des recours qui en découle. Il n'y a plus d'espace public commun pour évaluer la 'qualité' d'un projet d'aménagement. Un niveau d'incompréhension inédite s'est installé entre le pouvoir délivrant, les demandeurs de permis (privés ou européens) et l'ensemble de la citoyenneté bruxelloise. Au-delà des circonstances de l'une ou l'autre réforme, c'est une inquiétude croissante sur la nature de notre démocratie qui se fait jour : sommes-nous encore capables de penser à la ville de demain et de nous donner les outils pour affronter les graves enjeux auxquels nous serons tous confrontés ?



Le bon aménagement des lieux, définition et évolution du concept :

Les normes ont été inventées pour donner un cadre objectif et partagé à la prise de décision, en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme comme pour tant d'autres sujets. Toutes les situations ne sont cependant pas prévues. Quand l'autorité délivrante envisage de s'écarter d'un instrument réglementaire existant, elle fait appel au bon aménagement des lieux (BAL) pour justifier la dérogation. *«le projet sera meilleur, plus conforme au BAL avec la dérogation »*. Elle se doit cependant d'utiliser cette faculté avec parcimonie, de manière supplétive pour ne pas subvertir la règle commune au risque sinon de l'incohérence procédurale.

Selon le guide pratique du permis d'urbanisme en région bruxelloise : *Le « bon aménagement des lieux » est un principe essentiel en matière d'urbanisme. Il vise l'intégration et la compatibilité d'un projet avec l'environnement immédiat, bâti ou non. Son appréciation peut se faire par référence à divers éléments tels que les caractéristiques du quartier, l'impact sur le voisinage, la densité d'occupation du sol...* Nous pouvons tous comprendre qu'il s'agit généralement d'agir en faveur de l'intégration d'un projet dans son environnement et pas de ce qui serait son contraire.

La Circulaire n° 14/1 du 30 août 1999 relative aux dispositions transitoires dans l'attente de l'adoption du plan régional d'affectation du sol précise : *« La perception de l'intégration ou non d'un projet dans un environnement donné repose sur plusieurs critères - non exhaustifs - dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État au fil des ans. Parmi les plus fréquemment utilisés, il convient d'épingler notamment :*

- les caractéristiques du quartier;
- la qualité du site;
- la distance entre bâtiments ou par rapport à la voirie;
- la densité d'occupation du sol;
- l'esthétique du projet;
- l'impact sur la vue des voisins ou sur les voisins;
- le climat;
- la sécurité;
- la salubrité.

Auxquels il faudrait ajouter les critères relatifs à la mobilité ou au vent, à l'ensoleillement ou tout autres conditions suffisantes qui se feraient jour, notamment en ce qui concerne désormais l'impact négatif sur le climat ou la biodiversité.

La même circulaire indique : *« Comme le souligne le Conseil d'État, le projet peut constituer un élément exprimant la conception que se font les autorités du bon aménagement des lieux, si aucune disposition législative ou réglementaire ne s'y oppose »*. Évolution conceptuelle dans le chef de l'autorité délivrante, mais pas d'opposition avec le principe, le bon aménagement des lieux continue à s'inscrire dans la logique réglementaire d'origine.

Nous constatons qu'avec le temps et tout particulièrement dans le Quartier Léopold, la parcimonie est devenue récurrence et le caractère exceptionnel d'usage commun pour tous les grands projets. Par ailleurs, le cadre réglementaire de référence (RRUZ Loi) a été invalidé par le Conseil d'État. Le Projet Urbain Loi, dans sa traduction en PAD, a été retiré suite aux bouleversements économiques et sociétaux induits par les crises à répétition depuis 2008, particulièrement l'émergence du travail à distance.

Après tant d'années passées à pratiquer un urbanisme dérogatoire et malgré la crise conceptuelle et financière du secteur de l'immobilier administratif, comme s'il s'agissait de se donner des moyens plus sécurisés de procéder hors cadre, l'article 2 du titre préliminaire du projet de RRU met en avant d'emblée le principe générique suivant : « *La conformité d'un projet au présent règlement ne préjuge pas de sa conformité au bon aménagement des lieux, apprécié par l'autorité compétente pour délivrer le permis de lotir ou le permis ou certificat d'urbanisme, ni de sa conformité aux autres lois et règlements en vigueur* ».

Imprécisions des règles du projet de RRU, référence redondante à la 'qualité' ou à l' 'équilibre' sans en définir le contour, appel à la 'modernité' concept déplacé (la querelle des anciens et des modernes, France XVII^e siècle), il faut alors croire que l'urbanisme 'à la tête du client' a de nouveau beaux jours devant lui si l'indigence du cadre justifie alors une plus large part donnée à l'appréciation subjective. Au lieu d'apaiser les rapports entre demandeur et autorité délivrante, il est probable que cette évolution vers toujours plus de liberté de jugement entraînera encore plus de fragilité juridique, d'iniquité entre demandeurs, de procédures de recours alambiquées, d'allongement des délais de délivrance, sans parler des perturbations au sein des administrations qui ne sauront plus sur quels critères évaluer les projets. Nous pouvons nous attendre aussi à un affaiblissement de la démocratie urbaine bruxelloise si, par ailleurs, la part de participation citoyenne devait être restreinte en conséquence dans de projet de réforme du CoBAT en cours de reformulation.

La coordination pense que la société civile bruxelloise, son réseau associatif environnementaliste, ses habitants, ont atteint plus qu'ailleurs un niveau de compréhension des phénomènes urbains tel que cela rend possible un dialogue de 'qualité'.

Pour accompagner la transformation du Quartier Léopold en train de devenir européen, toujours plus et comme un certain nombre de participants à la table ronde, nous préconisons les adaptations suivantes au projet de RRU :

- ne pas jeter Good Living avec l'eau du RRU ;
- séparer clairement les objectifs (Good Living) du volet réglementaire (RRU) ;
- sortir le volet réglementaire du RRU de ses nombreuses ambiguïtés pour qu'il soit plus systématiquement opposable ;
- bilan carbone oblige, fonder la réglementation sur le maintien de la ville existante en principal;
- renforcer les représentations collectives en valorisant les grands scénarios urbains historiques ;
- dans le CoBAT en cours d'évaluation, introduire de la participation aussi en amont des grands projets.



RRU, les prochaines étapes

- Les Communes de la Région avaient jusqu'au 31 mars 2023 pour remettre leur avis ;
- Après avoir été saisie du dossier et reçu une synthèse des avis, la CRD dispose de 3 mois, pour remettre son avis qui tiendra compte de la somme des avis reçus ;

- Le gouvernement redéfinira son projet en retenant, ou non, les remarques émises dans le cadre de l'enquête publique et des avis rendus par les communes et les instances consultées ;
- Le projet revisité sera transmis pour avis au Conseil d'État pour en vérifier la conformité ;
- Il faudra ensuite adapter le texte pour tenir compte des remarques ;
- Seulement ensuite le RRU peut être adopté et entrer en vigueur.

L'aboutissement est prévu avant les prochaines élections régionales qui se tiendront en même temps que les élections fédérales et européennes, à une date encore à préciser par le Conseil européen ce printemps, probablement début juin 2024.

Le dossier est volumineux, les remarques nombreuses et en grande partie convergentes. C'est pourquoi la CRD s'est déjà mise au travail en dialogue avec le cabinet du Secrétaire d'État à l'urbanisme. Le cabinet semble avoir pris conscience des difficultés et il se peut qu'il faille redéfinir les contours du projet de RRU. Une seconde enquête publique deviendrait nécessaire si les modifications à apporter étaient substantielles.



Pour revenir au Quartier Léopold en train de devenir européen, toujours plus

Des intervenants à la table ronde ont exprimé leur approbation de principe au Projet Urbain Loi, mettant en avant la mauvaise qualité urbaine de la rue de la Loi, un espace public significatif à redéfinir dans son rôle structurant dans la définition de Bruxelles aussi en tant que capitale de l'Europe. Il faut cependant reconnaître que la montagne a accouché d'un encombrant objet, occupé désormais par la Commission européenne. La saga juridique autour de la tour The One se manifeste actuellement par un permis délivré en express avec une collection de dérogations farfelues se fondant de ce fait sur une base juridique plus qu'incertaine. Un niveau élevé d'incohérence procédurale a été atteint, l'autorité délivrante ne s'est jamais autant éloignée du principe qui préside au 'bon aménagement des lieux' avec une forte probabilité d'être contredite à nouveau par le Conseil d'État.

La tour the One, pourtant autorisée sur base du 'bon aménagement des lieux', a réussi à faire la quasi-unanimité sur sa mauvaise qualité urbaine. Expression la plus poussée de la propension à s'écarter de toute règle, cet immeuble manifeste plus que tout autre le hiatus avec les représentations de la société civile bruxelloise dans son ensemble. Alors, de deux tendances l'une. Ou bien ce qui devra être décidé dans l'avenir pour réduire l'impact de nos sociétés humaines sur l'environnement terrestre sera imposé de manière verticale, ce qui se passe dans le quartier européen de Bruxelles semble l'indiquer, ou alors les choix nécessaires seront partagés équitablement et donc acceptables par un plus grand nombre. C'est ce qui se joue aussi dans ce qui est en train de se passer.



Bruxelles Capitale de l'Europe ?

Bruxelles est aussi l'une des 3 'Capitale de l'Europe' et se doit à l'exemplarité. Elle possède en son sein l'un des réseaux associatifs les plus importants et le mieux formés, notamment dans les matières relatives à l'aménagement du territoire. Ce réseau a démontré récemment sa capacité à élaborer en commun avec l'administration régionale une 'Vision partagée du quartier européen' de Bruxelles. Après des dizaines d'années

d'opposition, elle est entrée en dialogue y compris avec les Institutions européennes, du moins avec le Parlement. Le résultat de ces échanges est plutôt satisfaisant pour toutes les parties. Nous sommes arrivés à réfléchir notre ville/région ensemble à partir de l'un de ses territoires les plus problématiques. Nous avons pu définir de manière partagée ce qu'est le 'bon aménagement des lieux'.

A partir de cet exercice abouti, ensuite entériné par le gouvernement régional au mois de juin 2022, il est possible de redéfinir aussi un RRU dont les modes de fonctionnement soient plus clairs pour tous les citoyens et plus simples à traduire par les demandes de permis. Et cela dans un environnement démocratique revivifié qui peut même devenir une référence pour l'Union toute entière. C'est comme cela aussi que nous pouvons construire l'Europe.



Accueillir les institutions européennes à Bruxelles et maîtrise du foncier

Les membres de la coordination approuvent le principe d'accueillir dans de bonnes conditions les institutions européennes à Bruxelles, mais pas n'importe comment et à n'importe quel prix. Contrairement à Strasbourg ou Luxembourg, ces institutions ont été installées en première couronne, au centre de la ville, en se frottant aux citoyens européens, mais dans un contexte foncier dont les pouvoirs publics n'avaient pas la maîtrise. Cela explique en partie le chaos urbain qui caractérise notre quartier. Ce n'est pas le cas pour les deux autres capitales qui ont pu les installer avec plus de contrôle public, mais à distance, au plateau du Kirchberg ou à la Robertsau.

Avec les années, la commission européenne s'est constituée un solide portefeuille foncier sur la rue de la Loi, en acquérant entre autres les parcelles de l'îlot '130'. Nous pouvons alors considérer que tout pouvoir public confondu, une certaine maîtrise foncière a été reconstituée. Il serait dommageable que dans le cadre de la méga-vente négociée entre la Commission et l'État fédéral, les opérations de revente à la découpe envisagées fassent à nouveau perdre une maîtrise foncière publique si difficilement constituée.

Il n'en va pas seulement de la responsabilité des pouvoirs publics belges. Nous pensons aussi qu'il faille faire évoluer la politique immobilière de la Commission d'une gestion comptable vers une prise en compte plus intégrées. Les institutions européennes ne doivent plus agir comme une quelconque société privée rendant des comptes à des actionnaires, elles sont plus que cela. Qu'elle l'accepte ou non, par son choix d'une gestion principalement budgétaire des bâtiments qu'elle occupe, la Commission européenne influence la dégradation urbaine du quartier européen de Bruxelles (explosion du prix du foncier, exclusivité fonctionnelle et sociale, logements vides ...). Pour changer la donne il faut pouvoir agir à partir d'une structure de propriété mieux contrôlée par les pouvoirs publics.

Dorénavant, le foncier public présent sur le territoire du Quartier Léopold doit rester public.

Si vraiment l'on ne peut faire autrement, la réalisation de projets par le privé peut s'envisager pourvu que la propriété reste publique en scindant, par exemple, nue-propriété et usufruit.



Partir du patrimoine construit existant plutôt que de la construction neuve

Le patrimoine construit du quartier européen de Bruxelles est aussi un patrimoine énergétique à ne pas gaspiller. Combien d'années d'usage (vide locatif important) faudra-t-il au bâtiment neuf répondant plus efficacement aux critères sans cesse changeant du marché de l'immobilier administratif pour récupérer la première unité énergétique ? Combien d'années faut-il au bâtiment neuf plus efficace du point de vue de ses consommations énergétiques s'il faut intégrer dans le bilan carbone global la construction du bâtiment préexistant, sa démolition, la construction du bâtiment neuf, la logistique de l'opération de démolition/reconstruction et l'impact des chantiers à répétitions sur un environnement urbain de si mauvaise qualité. Nous sommes bien loin d'une ville 'apaisée' et 'durable' si l'efficacité financière à courte échéance n'est pas mise en balance avec un impact sur l'environnement réfléchi plus largement.

La coordination pense que la priorité doit être donnée (objectifs et règlement) à ce qui est déjà construit et qui est à transformer plutôt que de réalimenter la machine à reconstruire à partir de critères réfléchis d'abord pour le neuf.

Le patrimoine déjà construit du quartier européen est aussi un patrimoine énergétique.

Il a couté déjà suffisamment cher à l'environnement pour ne pas le considérer comme le matériau à partir duquel la 'créativité' des maitres d'œuvres s'exercera dorénavant pour donner à ce secteur de la ville un cadre à la hauteur du 'bon accueil' des Institutions européennes en leur sièges bruxellois.



Représentations collectives partagées et perspectives urbaines

Le Quartier Léopold dans sa forme et sa structure est un marqueur important de l'histoire de la Belgique, pays fondateur premier de l'Union. Premier ensemble urbain structuré développé par les pouvoirs publics hors les murs de la ville historique au moment de l'indépendance, il marque le territoire par son damier rigoureux, en symbiose néanmoins avec le quartier royal conçu sous l'ancien régime.

La perspective de la rue de la Loi projette tout le système urbain d'origine vers l'extérieur attribuant à Bruxelles une dimension métropolitaine analogue à d'autres grandes capitales européennes. Nous déplorons le peu de cas qu'il est en fait jusqu'à présent s'il s'agit vraiment de (re)définir un paysage plus désirable que le chaos urbain issu, entre autres, d'une appréciation relative du 'bon aménagement des lieux'.

Ce qui s'est passé sur la rue de la Loi ponctuée par les arcades du 50aire ne s'est pas passé avec les Champs Élysées ou à Berlin avec Unter den Linden, pour ne citer que ces deux paysages tout autant ponctués par leurs arches monumentales. D'aucuns critiqueront le caractère 'colonialiste' du dispositif bruxellois. Certes, mais cela fait partie aussi de l'histoire de l'Europe, une histoire à ne surtout pas omettre. Si l'on souhaite vraiment faire lien, pas seulement avec les bruxellois d'aujourd'hui, mais aussi avec les citoyens européens de demain, il est opportun de nous appuyer sur un tracé urbain remarquable qui est aussi une machine à remonter le temps et l'espace. Tout nouveau projet urbain impliquant une mise à jour du quartier européen doit ancrer sa légitimité sur un scénario bien ancré dans les représentations collectives des bruxellois et des citoyens européens, un atout à ne pas gâcher sur l'autel de la rentabilité foncière ou de l'efficacité budgétaire.