

# Fonds Quartier Européen

Conception d'un véhicule d'accompagnement  
pour la nouvelle forme urbaine Loi

Rudy Dupont et Daniel Fesler

Le 15 février 2010

# Table des matières

A.	Introduction.....	1
B.	L'accord tripartite et le PDI.....	6
1.	L'accord tripartite .....	6
2.	Le PDI.....	6
C.	La situation urbanistique.....	8
1.	Modifications récentes du cadre réglementaire.....	8
2.	Planification.....	9
2.1	Au niveau régional.....	9
2.2	Au niveau communal.....	11
3.	Autres instruments urbanistiques.....	11
3.1	Les règlements d'urbanisme.....	11
3.2	Législation sur les monuments et sites.....	11
4.	Le schéma directeur du Quartier européen, le PUL et la compétition internationale d'urbanisme.....	12
4.1	Le schéma directeur du Quartier européen.....	12
4.2	Le PUL et la compétition internationale d'urbanisme.....	14
4.3	Le projet du lauréat de la compétition internationale d'urbanisme.....	15
D.	Le foncier.....	17
1.	Maîtrise du foncier.....	17
1.1	Pourquoi ?.....	17
1.2	Avec quels moyens ?.....	18
1.3	Sous quelle forme ?.....	20
1.4	Et après ?.....	20
1.5	Conclusion ?.....	21
2.	«Espaces publics ».....	21
3.	Captation des plus-values.....	24
4.	Conclusion intermédiaire.....	25
E.	Le PPAS « statique » et les règles en matière de d'indemnisation des moins-values.....	26
F.	Les pistes de solutions proposées.....	29
1.	Particularité de la zone PUL et urgence.....	29
2.	Principes de notre réflexion.....	29
3.	Une nouvelle forme de PPAS.....	29
3.1	Idée de base.....	29
3.2	Fusion de l'aménagement opérationnel et passif ?.....	30
3.3	Un PPAS flexible et évolutif.....	30
4.	Mutualisation du droit de construire.....	33
4.1	Généralités.....	33
4.2	Structure.....	34
4.3	Exemples.....	35
4.4	Application au PUL ?.....	36
G.	Les véhicules d'accompagnement.....	38
1.	Un pilote dans l'avion.....	38
2.	La société du PUL.....	38

H.	La CE .....	40
1.	Engagement définitif quant aux besoins.....	40
2.	Charges d'urbanisme.....	40
I.	Le périmètre du PUL et à la zone hors PUL.....	41
1.	Périmètre du PUL .....	41
2.	Zone hors PUL.....	41
J.	Conclusion.....	42
	Annexe 1 - Plan sommaire du projet .....	43
	Annexe 2 - Périmètre du PUL .....	44
	Annexe 3 - Zone levier n° 7 du PRD.....	45
	Annexe 4 - PRAS .....	46
	Annexe 5 - Situation existante de droit.....	47
	Annexe 6 - Périmètre du schéma directeur et PPUL.....	48

## A. Introduction

La Commission européenne (ci-après la « **CE** »), la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après la « **RBC** ») et la Ville de Bruxelles (ci-après la « **VdB** ») se sont accordées pour regrouper une part importante des services de la CE le long de la rue de la Loi, dans le Quartier européen (ci-après le « **QE** »). Il s'agit du « *projet urbain Loi* » (ci-après le « **PUL** »).

Le Fonds Quartier Européen (ci-après le « **FQE** »), géré par la Fondation Roi Baudouin a souhaité participer à l'identification de la problématique que ce projet pourrait générer quant aux droits des différents propriétaires concernés et quant à la conception de « *véhicules d'accompagnement* » visant à rendre le projet viable.

C'est dans ce cadre que nous avons été mandaté pour poursuivre une réflexion sur les aspects juridiques qu'un tel projet induit et sur des pistes de solutions.

Nous avons initié cette réflexion sur la base de la note de travail du FQE reprise ci-dessous.

Une réunion du Comité de concertation du FQE s'est tenue le 25 juin 2009 aux fins d'évoquer ces questions. Nous avons pu présenter le résultat de notre réflexion et une séance de questions-réponses s'en est suivie.

La présente note de consultation juridique constitue la synthèse de nos réflexions telles que présentées le 25 juin 2009 et tenant compte des questions évoquées en réunion.

### Note du FQE

#### 1. Prolégomènes (accord CE-RBC-VdB du 5 septembre 2007)

- La CE, la RBC et la VdB se sont accordées pour regrouper dans le périmètre du PUL (ci-après le « **PPUL** ») 400.000 m<sup>2</sup> de surfaces de bureaux destinés aux services de la CE (voyez le plan en **Annexe 1**).
- Le PPUL (rue Joseph II – chaussée d'Etterbeek – rue de Lalaing – square Frère-Orban – rue Guimard – avenue des Arts) contient actuellement 487.000 m<sup>2</sup> de bâti dont 20.000 m<sup>2</sup> d'hôtel (voyez le plan en **Annexe 2**).
- Par modification du ratio plancher sur sol (ci-après le « **P/S** »), le potentiel du PPUL passera à 875.000 m<sup>2</sup> (bureaux : 710.000, logements : 110.000, commerces/équipements : 55.000).
- La CE occupera des entités de minimum 50.000 m<sup>2</sup>, proches entre elles, de préférence en propriété, de qualité (architecture, durabilité, écologie), symboliques de l'Europe et urbanistiquement intégrées.
- Le futur PPUL sera donc à destination « mixte » :
  - affectations : bureau, logement, commerce, services,...
  - occupants : CE, organismes publics, sociétés privées, habitants, commerçants, ...
  - statuts d'occupation : propriétaire, emphytéote, locataire.

- La CE restructurera 170.000 m<sup>2</sup> de surfaces de bureaux qu'elle occupe dans le PPUL et libérera 230.000 m<sup>2</sup> de surfaces de bureaux qu'elle occupe (dans le QE) hors PPUL. Le programme de réaffectation des m<sup>2</sup> hors PPUL est : 70.000 m<sup>2</sup> de logements, 25.000 m<sup>2</sup> pour une école européenne (à confirmer), 5.000 m<sup>2</sup> pour une crèche, plus des fonctions commerciales et des services de proximité, soit au total +/- 100.000 m<sup>2</sup>.

## 2. **Pistes pour la mise en place des véhicules**

Au sommet du montage, il y aurait un « *Etablissement Public d'Aménagement* » (EPA) comparable à celui utilisé pour La Défense ou la Bibliothèque Nationale de France.

Il serait créé et géré par la RBC (pouvoir normatif) en collaboration avec la CE, la VdB (et les acteurs privés ?).

Pour accompagner la partie « *promotionnelle* » du projet, un deuxième véhicule, de nature privée, interviendrait.

### 2.1. **Cadre institutionnel public : un EPA (Etablissement Public d'Aménagement)**

Il serait créé par délégation de la RBC (pouvoir normatif) avec comme membres consultatifs la CE, la VdB et des représentants des propriétaires privés.

Un organisme para-régional peut-il jouer ce rôle : SDRB, Agence d'urbanisme (en création), SAL (société d'acquisition foncière de la RBC, ...) ?

#### Les enjeux et le rôle organisationnel de l'EPA :

- Organiser la compétition urbanisme « *skyline* ».
- Utiliser et créer les règlements urbanistiques nécessaires :
  - dans le PUL : compétition d'urbanistes, modification du plan régional d'affectation du sol (ci-après le « **PRAS** »), création d'un plan particulier d'affectation du sol (ci-après le « **PPAS** ») ;
  - hors PUL (immeubles libérés/vendus par la CE) : modification du PRAS et des PPAS.
- Créer les outils juridiques (décrets d'utilité publique ?) permettant le remembrement foncier par achat, expropriation, préemption.
- Définir des charges d'urbanisme tenant compte de : la mixité des fonctions, la densification et son impact environnemental, des espaces publics environnant, des accès aux TP, des nuisances des chantiers.
- Assurer la bonne fin du financement des acquisitions par la CE dont la structure doit être définie par la CE elle-même.
- Prévoir la création d'un cadre contractuel de management mixte de type partenariat public privé (ci-après le « **PPP** ») pour :
  - la gestion des incidences des chantiers (riverains, circulation, décombres) ;
  - la gestion du PUL après travaux ;

- Coordonner tous les acteurs.

## 2.2. Véhicule(s) privé(s) de mise en exécution du PUL : « SPPUL » (société de promotion du PUL) et/ou « SFPUL » (société foncière du PUL)

### Les enjeux et les contraintes :

- Regrouper la propriété des biens fonciers nécessaires à la réalisation du programme de la CE :
  - soit globalement ;
  - soit îlot par îlot, ce qui paraît plus réaliste tenant compte du fait que seule une partie du PPUL serait concernée (voir point 3 ci-après), de l'échelonnement prévisible dans le temps, et de l'apparente complexité du regroupement des biens.
- Empêcher l'« effet d'aubaine » et l'« effet de déveine » consécutifs au nouveau skyline : augmentation pour certains îlots du ratio P/S ou affectation de parcelles construites en nouveaux espaces publics : voiries, espaces verts, etc.

A cette fin, elle pourrait avoir recours à :

- la mutualisation des biens ;
- l'achat ou à la mise aux enchères des droits à construire fixés suite à la compétition d'urbanisme.
- Laisser jouer les règles du marché (la nouvelle politique immobilière de la CE privilégie les appels d'offres et les acteurs privés souhaitent garder un pouvoir d'initiative) :
  - pour la valorisation des biens à remembrer ; il est essentiel que la valeur des biens existants soit déterminée ou au moins déterminable AVANT la définition du programme constructif du PUL et
  - il sera capital de prédéfinir les critères de valorisation des immeubles (en valeur relative) ;
  - pour les chantiers de transformations/reconstructions ;
  - pour les charges financières intercalaires (entre l'apport des biens et leur location/achat par la CE).
- L'utilisateur final est connu et veut globalement maîtriser les conditions économiques du PUL.

Pour la CE, l'option est donc :

- soit elle trouve des acteurs privés qui supportent le risque de promotion (tenant compte de la valeur des biens existants, des charges d'urbanisme, des intérêts intercalaires, du cahier des charges de la CE et des conditions locatives/acquisitives de la CE) ;

- soit la CE reprend les biens existants, avec les charges d'urbanisme et financières, et se charge de passer les conventions d'ouvrage.

#### La structure juridique du/(des) véhicule(s) privé(s)

Ces véhicules seraient créés par la RBC au sein de l'EPA ou en seraient une émanation. La structure juridique est à définir. Elle pourrait être de type société anonyme foncière ou promotionnelle, ou SICAFI avec pour objet:

- d'acquérir les biens concernés par le PUL à leur valeur avant création du PUL ;
- de s'engager quant aux charges d'urbanisme ;
- de s'engager à construire le programme de la CE selon son cahier des charges ;
- de s'engager à louer/revendre aux conditions prédéfinies par la CE.

### **3. Points d'attention**

- Il semble que seule une partie du PPUL sera concernée par le remembrement foncier (indépendamment du PRAS/PPAS plus large) car les besoins de la CE (400.000 m²) sont nettement inférieurs au potentiel bureau (710.000 m²). A titre exemplatif, l'îlot 30 (90.000 m²) et le projet de tour Atenor pourraient couvrir l'entièreté des besoins de la CE.
- L'objectif de la compétition urbanistique est de créer un « *landmark* ». Dans ce cadre, pour la CE, il est essentiel de mettre en souterrain la circulation de transit de la rue de la Loi.
- La modification réglementaire PRAS/PPAS pourrait constituer l'opportunité de créer une nouvelle catégorie d'affectation ou de destination valorisant la mixité « *type QE* ». Cette modification devrait concerner l'entièreté du QE afin de permettre la reconversion (mixité) des immeubles quittés par la CE.
- D'un point de vue économique, et indépendamment de l'écueil de l'effet d'aubaine (voir point 2.2. ci avant), il est nécessaire de gérer et minimiser l'impact négatif sur le marché immobilier environnant (notamment hors PUL) de l'augmentation de l'offre de bureau, forte et annoncée (la CE va quitter 230.000 m² de bureau dans le QE autour du PPUL).

### **4. Rôle du FQE**

Il entre dans la mission du FQE de participer à la réflexion sur la création des véhicules. Avec l'accord de son Comité de gestion, une mission pourrait être confiée à un expert avec l'appui d'un bureau de conseils juridiques (ou l'inverse, ou à un seul conseiller regroupant les différentes compétences), visant à définir :

- les implications urbanistiques du PUL pour les propriétaires compris dans le PPUL (et éventuellement pour ceux en périphérie du PPUL) ;
- plus précisément le cadre des véhicules, sur la base des structures fonctionnant efficacement pour des projets similaires.

\* \*  
\*

Tenant compte du cadre réglementaire actuel, nous rappellerons tout d'abord les étapes qui ont façonné le PUL (section B).

Il y aura lieu ensuite d'identifier la situation urbanistique du périmètre considéré (section C).

Nous traiterons alors la question importante du foncier et ce, tant sur le plan de sa maîtrise que sur le plan de la création de nouveaux « espaces publics » (section D).

Seront alors abordées les incidences des éléments qui précèdent sur les chances de succès du PUL (section E).

Sur cette base, nous détaillerons les pistes de solution que nous avons identifiées et qui pourraient être approfondies avec les différents acteurs concernés en fonction des orientations qui seront effectivement prises (section F).

Ces pistes de solutions étant posées, nous examinerons la question des véhicules d'accompagnement du PUL (section G).

Enfin, nous détaillerons une série de questions périphériques à l'objet de notre mission mais qui devront être prises en compte dans le cadre du PUL (section H et I).

Nous comprenons que la RBC poursuit actuellement diverses études qui pourraient avoir une influence sur les conclusions de la présente note de consultation.



## B. L'accord tripartite et le PDI

Nous synthétisons les deux (derniers) éléments fondateurs qui ont façonné le schéma directeur du Quartier européen dont il sera question à la section C.

### 1. L'accord tripartite

Le 27 mars 2006, un protocole d'accord a été signé entre l'Etat fédéral, la RBC, la VdB et les Communes d'Ixelles et d'Etterbeek, relativement au Quartier Léopold-Schuman (l'« **accord tripartite** »)<sup>1</sup>. Le but de ce protocole était d'organiser la coordination indispensable entre ces acteurs publics quant à leurs actions sur le Quartier Léopold-Schuman en vue de son développement harmonieux.

Au titre de l'accord tripartite, la RBC s'était notamment engagée à adopter un schéma directeur de la zone levier n° 7 (Quartier européen) du plan régional de développement dont il sera question à la section C.

### 2. Le PDI

Le Plan de Développement International de Bruxelles (ci-après le « **PDI** ») adopté fin 2007 par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après le « **Gouvernement** ») est un projet de développement de Bruxelles qui s'articule autour d'une des principales caractéristiques de la ville : sa vocation internationale<sup>2 et 3</sup>.

Le PDI identifie dix zones stratégiques pour le développement de Bruxelles, dont au premier chef le QE qui « *représente la dimension et de la notoriété de capitale européenne de Bruxelles* ».

A cet titre, le PDI énonce les recommandations à long terme suivantes (nous mettons en évidence) :

*« Il est [...] essentiel de développer des **mécanismes plus radicaux de nature à requalifier le Quartier européen** [...] pour donner un nouveau souffle à ce lieu.*

*Ce quartier souffre en effet, en plus d'une concentration excessive en bureaux, d'une pauvreté relative dans l'architecture et les espaces publics (autres que les squares). Les immeubles principaux de l'UE, le Berlaymont, le Parlement et le Conseil des Ministres, ne font pas toujours l'unanimité sur le plan architectural et ne sont, dans tous les cas, pas d'une qualité architecturale qui puisse en faire des bâtiments phares internationalement connus et reconnus et un facteur d'attractivité touristique de Bruxelles en général et du Quartier européen en particulier.*

*A côté de ces bâtiments principaux de l'Europe à Bruxelles, **une série d'immeubles tertiaires ont en moyenne une durée de vie de 15 ans**, à la*

<sup>1</sup> M.B., 27 avril 2006, pp. 22074 et s.

<sup>2</sup> Plan de Développement International de Bruxelles, Schéma de base, Rapport final, 31 août 2007, <http://www.demainbruxelles.be/fr>.

<sup>3</sup> Pour une analyse critique du PDI, voyez notamment J.-M DELCROY & M. VAN CRIEKENGEN, « Le Plan de Développement International de Bruxelles (PDI). Promesses de développement et inégalités croissantes ? », *Brussels Studies*, n° 25, 11 mai 2009, [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be).

suite de quoi une rénovation, plus ou moins lourde selon la qualité et la flexibilité initiale de l'immeuble, est requise. **Cette échéance constitue une opportunité formidable de métamorphose du quartier à une échéance raisonnable.** Si les paramètres de base des équations financières de rénovation d'immeubles sont modifiés, les acteurs économiques embrayeront naturellement.

Dans ce sens, la mise en œuvre du présent Plan devrait s'appuyer sur les recommandations du nouveau schéma directeur du quartier concernant la **mise en place réglementaire de trois mécanismes très simples :**

- **Un mécanisme incitant à la création de logements et la création de mixité verticale :** que la densité de construction d'une parcelle puisse être augmentée de x% pour autant que l'augmentation de superficie soit du logement, ou que l'immeuble soit converti en logement. Ce mécanisme permettra de créer du logement de qualité dans les voiries transversales aux grands boulevards, mieux adaptées à la création de logement.
- **Un mécanisme incitant à l'amélioration du caractère des voiries voitures et piétons :** que la superficie totale puisse être soit conservée tout en modifiant la volumétrie, soit augmentée si le trottoir est élargi. Ceci entraîne évidemment une réflexion sur de nouveaux alignements, qui permettent des espaces publics de plus grande qualité (largeur de trottoirs et plantations), notamment dans la perspective d'une augmentation des gabarits. Ce mécanisme sera particulièrement adapté à des voiries comme la rue de la Loi, ou la rue Belliard, qui bénéficieront d'une diversité de gabarits pour autant que les espaces piétons soient agréables.
- **Un mécanisme incitant à la création d'espaces commerciaux :** que la superficie totale puisse être augmentée de l'équivalent dès lors que les rez de chaussée sont affectés au commerce. Ce mécanisme sera adapté à la chaussée d'Etterbeek, ou à toute voirie où les flux piétonniers permettent la viabilité économique de commerces de proximité.

La libération conditionnelle des gabarits permettra non seulement de rendre économiquement faisable des conversions d'immeubles de bureaux en logement (ce qui n'est aujourd'hui pas le cas) mais également de **créer un « skyline »**, une ligne d'horizon, plus dynamique. »

## C. La situation urbanistique

Un sommaire de la situation urbanistique est indispensable à une bonne compréhension des paramètres de base régissant le PPUL.

Pour mémoire, le cabinet d'avocats Haumont Scholasse a émis une note de consultation juridique en mai 2007 sur la situation urbanistique du QE, dans le cadre de l'adoption du schéma directeur (alors en projet). Nous renvoyons le lecteur à cette note de consultation,<sup>4</sup> tout particulièrement quant à la portée juridique des instruments de planification, et nous en reprenons par conséquent uniquement ici la synthèse tout en tenant compte :

- des modifications du cadre réglementaire intervenues depuis l'émission de cette note de consultation et ont un impact sur le PUL ;
- de la densification proposée par le projet de PUL du lauréat de la compétition internationale d'urbanisme dont question ci-après.

### 1. Modifications récentes du cadre réglementaire

La dernière réforme du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (ci-après le « **COBAT** ») intervenue en vertu d'une ordonnance du 14 mai 2009<sup>5</sup> prévoit :

- la possibilité expresse de modifier le plan régional d'affectation du sol (ci-après le « **PRAS** ») sans avoir au préalable à modifier le plan régional de développement (ci-après le « **PRD** ») ;
- la possibilité pour le Gouvernement de créer des « *zones stratégiques régionales* », à déterminer par le Gouvernement en concertation avec les communes concernées, au sein des zones-leviers du PRD et des zones d'intérêt régional du PRAS.

Dans ces zones stratégiques régionales, les permis d'urbanisme seront délivrés par le fonctionnaire délégué (les communes conserveant bien évidemment un rôle d'avis dans le cadre des procédures d'instruction de demandes de permis).

Le Gouvernement peut par ailleurs prendre l'initiative de l'adoption d'un PPAS.

Le fonctionnaire délégué peut encore accorder des dérogations à l'ensemble des dispositions des PPAS, sauf les affectations.

Cette réforme a été justifiée de la manière suivante :

*« En vue d'assurer à la Région les moyens d'une véritable politique urbanistique, il est nécessaire que celle-ci puisse disposer des instruments juridiques qui lui permettront d'organiser efficacement les*

---

<sup>4</sup> M. SCHOLASSE & N. BOTON, « Situation urbanistique actuelle du Quartier Européen et incidences du projet de schéma directeur », mai 2007, disponible à l'adresse suivante :

<http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/Verslag/Situation%20urbanistique.doc>.

<sup>5</sup> Ordonnance du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, *M.B.*, 27 mai 2009.

*grands projets qui sont considérés comme stratégiques pour son développement. »<sup>6</sup>*

Le PPUL pourrait ainsi devenir ou faire partie à terme d'une zone stratégique régionale.

Il est encore important de noter que les communes conserveront le produit des charges d'urbanisme imposées par les permis délivrés par le fonctionnaire délégué dans le périmètre des zones stratégiques régionales.

## 2. Planification

La planification de l'espace bruxellois repose classiquement sur deux types de plans d'aménagement<sup>7</sup> :

- des plans d'aménagement opérationnels, à valeur indicative ; et
- des plans d'aménagement passifs, à valeur réglementaire<sup>8</sup>.

### 2.1 Au niveau régional

#### 2.1.1 Le PRD (à valeur indicative)

Le PPUL est repris dans la zone levier n° 7 « Europe » du PRD du 12 septembre 2002 (voyez **Annexe 3**).

Au titre de la « *Territorialité des interventions prioritaires* », le PRD énonce ce qui suit :

#### *« 1.3 Zones leviers*

*1. Le concept de zones leviers renvoie à la nécessité de mieux organiser l'intervention régionale et de mieux coordonner les interventions d'autres acteurs sur des espaces urbains qui, soit présentent une opportunité majeure pour le développement régional, soit nécessitent un effort - ponctuel ou durable - pour les tirer d'une situation jugée problématique.*

*2. L'instrument de base qui organise la zone levier est le schéma directeur. Il trace le contour précis de la zone et détermine les principales options d'intervention qui y seront développées, ainsi que les moyens requis. Le schéma directeur est adopté par le Gouvernement après avis de la CRD. »*

La priorité 1 du PRD consiste ainsi à « *renforcer l'attractivité résidentielle et favoriser l'équilibre social en améliorant la qualité de l'environnement urbain, au travers d'une politique intégrée et ambitieuse notamment en matière de rénovation urbaine, d'espaces publics, d'équipements collectifs, de propreté et de patrimoine* ».

Les schémas directeurs ont pour objet de « *mettre en œuvre une politique efficace de l'aménagement du territoire* »<sup>9</sup> (nous mettons en évidence) :  
*« 1.2.6. Les schémas directeurs*

<sup>6</sup> Voyez : <http://www.pourbruxellesavecvous.be/wordpress/?p=137>.

<sup>7</sup> Pour une présentation de ces plans et de leur hiérarchie, voyez M. SCHOLASSE et N. BOTON, *op. cit.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> 5<sup>ème</sup> priorité du PRD.

*La Région se propose de recourir dans un certain nombre de situations à des schémas directeurs.*

*Le schéma directeur préfigurera les grandes tendances d'aménagement ou de réaménagement d'un territoire pour lequel le recours à un PPAS s'avérerait insuffisant pour définir des programmes portant sur des zones relativement vastes. **Le schéma directeur n'a pas pour vocation de se substituer aux outils et plans existants à valeur réglementaire.***

*De tels schémas tracent le contour précis d'une zone levier et déterminent les principales options d'intervention qui y seront développées, ainsi que les moyens requis. Le Gouvernement désigne un auteur de projet qu'il charge de l'élaboration du schéma. Il désigne également un comité d'accompagnement qui regroupe l'ensemble des acteurs intéressés comprenant notamment les communes concernées. Le résultat de l'étude est soumis à une consultation publique et, ensuite, à la Commission Régionale de Développement. Le schéma directeur est adopté par le Gouvernement après avis de la Commission Régionale de Développement.*

*Ces schémas, s'ils sont dépourvus de force obligatoire et de valeur réglementaire, permettront une meilleure coordination entre les différents acteurs concernés et une identification plus précise des outils urbanistiques existants, appelés à intervenir dans la réalisation de ces schémas (PPAS, permis d'urbanisme d'ensemble, permis de lotir, RCU, expropriations,...).*

*Ils s'appliqueront dans le cadre de zones dont l'aménagement est jugé prioritaire.*

*C'est sur les zones délimitées par des schémas directeurs dans le PRD, ainsi que celles qui le seraient ultérieurement, que les moyens publics pourront être dirigés par priorité, selon les orientations définies par le PRD ».*

Sur la base de l'accord tripartite dont question à la section B.1. ci-dessus, le Gouvernement a adopté le schéma directeur du Quartier européen dont question ci-après.

#### **2.1.2 Le PRAS (à valeur réglementaire)**

Le PPUL est entièrement situé en zone administrative au PRAS du 3 mai 2001 (voyez **Annexe 4**).

Cette zone est principalement affectée aux bureaux, mais peut également recevoir d'autres affectations.

Il est à noter – et ceci est essentiel – que les rapports P/S de 0,1 et de 0,2 qui étaient prévus dans le plan de secteur de 1979 et dans le premier PRD (qui avait alors un volet réglementaire) ont été supprimés pour être remplacés par le régime de la « CASBA », lequel n'est pas applicable en zone administrative.

Le PRAS ne contient dès lors aucun rapport P/S relativement aux zones administratives, au nombre desquelles le PPUL.

Il existe toutefois d'autres règles contenues dans le PRAS, les PPAS et les règlements d'urbanisme qui, sans imposer des rapports P/S, constituent des restrictions directes ou indirectes ou des garde-fous à une telle densification du bâti.

Ainsi par exemple pour ce qui concerne le PRAS :

- une partie du PPUL est située en zone d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (en abrégé « **ZICHEE** ») (voyez **Annexe 4**). Dans cette zone, la modification de la situation existante de fait des gabarits ou de l'aspect des façades visibles depuis les espaces accessibles au public, est subordonnée à des conditions particulières résultant de la nécessité de sauvegarder ou de valoriser les qualités culturelles, historiques ou esthétiques de ces périmètres ou de promouvoir leur embellissement, y compris au travers de la qualité de l'architecture des constructions et des installations à ériger. Ces conditions particulières sont arrêtées dans un PPAS, un règlement d'urbanisme ou en vertu de la législation relative à la conservation du patrimoine immobilier. A défaut, elles sont arrêtées après avis de la Commission de Concertation ;
- il existe différentes restrictions en matière de densification d'intérieur d'îlots.

Pour rappel, le PUL envisage un rapport P/S de l'ordre de 8.

## 2.2 Au niveau communal

### 2.2.1 *Le plan communal de développement de la Ville de Bruxelles (à valeur indicative)*

Le PPUL fait partie du périmètre du plan communal de développement (« PCD ») de la Ville de Bruxelles du 2 décembre 2004 dont les objectifs ont été intégrés dans le schéma directeur du Quartier européen dont question ci-après.

### 2.2.2 *Un PPAS (à valeur réglementaire)*

Le PPUL comprend le plan particulier d'affectation du sol n° 41-43 de la Ville de Bruxelles du 21 mai 1964 concernant les immeubles sis à front de la rue de la Loi, 130 à 140 et Chaussée d'Etterbeek 11 à 23. Il contient un rapport P/S de 4,75 et des limitations strictes en termes de gabarits (voyez **Annexe 5**).

## 3. Autres instruments urbanistiques

D'autres types d'instruments doivent être mentionnés au regard de la question de la densification du PPUL.

### 3.1 Les règlements d'urbanisme

Sans préjudice de l'application éventuelle de certaines règles découlant d'anciens règlements sur les bâtisses qui demeureraient en vigueur, le règlement régional d'urbanisme bruxellois (ci-après le « **RRU** ») contient de nombreuses restrictions en termes de densification. Sont notamment à retenir les règles concernant les hauteurs sous toiture, celles concernant les zones de recul, les zones de cours et jardin, la profondeur des bâtiments, les zones perméables, ....

Des dérogations aux RRU peuvent bien évidemment être accordées par ou de l'accord du fonctionnaire-délégué, mais N. BOTON & M. SCHOLASSE recommandent avec raison l'adoption d'un règlement d'urbanisme zoné.

### 3.2 Législation sur les monuments et sites

Il est enfin important de noter que certains bâtiments situés dans le PPUL font l'objet de mesures de classement ou sont compris dans des périmètres de protection (voyez **Annexe 4**), ce qui signifie que l'avis tantôt conforme, tantôt indicatif, de la Commission Royale des

Monuments et Sites sera requis dans le cadre de l'instruction des procédures des demandes de permis qui les concernent.

## 4. Le schéma directeur du Quartier européen, le PUL et la compétition internationale d'urbanisme

### 4.1 Le schéma directeur du Quartier européen

En application de l'accord tripartite et du PRD, le Gouvernement a adopté le 24 avril 2008 le schéma directeur du Quartier européen mettant ainsi en œuvre la zone levier n° 7 du PRD<sup>10, 11</sup> et 12.

Il s'agit d'un instrument de planification opérationnelle, évolutif et à valeur indicative. Nous renvoyons le lecteur à la note de consultation du cabinet d'avocats Haumont Scholasse quant à l'(absence d')incidence dudit schéma directeur sur les plans à caractère réglementaire<sup>13</sup>.

Le périmètre du schéma directeur du Quartier européen est bien plus étendu que le PPUL (voyez **Annexe 6**).

Les traits saillants de ce schéma directeur qui concernent le PUL peuvent être synthétisés comme suit:

#### 4.1.1 Approche : une ville flexible

Le schéma directeur du Quartier européen en appelle à une réflexion renouvelée de la planification de l'espace très intéressante en ce qu'elle induit une mise à plat des instruments de planification. Nous reviendrons sur ce point fondamental de notre réflexion plus loin (nous mettons en évidence):

*« La ville flexible est celle liée à l'économie post-fordiste et aux transformations de l'organisation des entreprises et du travail. Les pratiques d'externalisation des fonctions en-dehors de l'entreprise s'y trouvent en progression constante de même que les exigences de flexibilité demandées aux travailleurs.*

*Il en résulte une instabilité croissante dans le domaine du travail ainsi que des changements significatifs au niveau des prestations en ce qui concerne à la fois les durées, les horaires et les rythmes. Et bien entendu, ces altérations se répercutent dans la vie quotidienne, professionnelle ou non.*

***Une telle définition de Bruxelles invite à une réflexion renouvelée sur la planification de l'espace.***

*Ces transformations – rapidement esquissées – mettent à mal le découpage de l'espace en zones géographiques classiques sans toutefois les annuler complètement. Force est pour le moins d'observer que l'on s'éloigne de la*

<sup>10</sup> Disponible à l'adresse suivante :

[http://www.bruxelles.irisnet.be/cmsmedia/fr/sd\\_fr\\_vdef\\_pdf.pdf?uri=ff8081811982727701198459e828002f](http://www.bruxelles.irisnet.be/cmsmedia/fr/sd_fr_vdef_pdf.pdf?uri=ff8081811982727701198459e828002f)

<sup>11</sup> *Ibidem* pour un historique des schémas directeurs précédents.

<sup>12</sup> Pour une analyse critique des schémas directeurs, voyez notamment F. DELMOTTE, M. HUBERT & F.

TULKENS, « Les schémas directeurs, et après ? L'avenir du développement urbain à Bruxelles en question », *Brussels Studies*, n° 30, 12 octobre 2009, [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be).

<sup>13</sup> M. SCHOLASSE & N. BOTON, *op. cit.*.

*conception fonctionnaliste et de la généralisation du zonage comme découpage pertinent de l'aménagement du territoire ; conception qui structure l'aménagement de territoire et l'urbanisme de la Région depuis 1950. »*

#### 4.1.2 Scénario : mixité des fonctions

En application de la priorité 1 du PRD qui consiste à renforcer l'attractivité résidentielle et favoriser l'équilibre social en améliorant la qualité de l'environnement urbain, le schéma directeur du Quartier européen prévoit le scénario suivant :

*« Le scénario proposé pour défendre l'attractivité du Quartier européen est celui d'un quartier mixte qui allie la fonction décisionnelle liée aux institutions européennes et internationales, largement dominante aujourd'hui ; la fonction résidentielle, à reconquérir ; la fonction culturelle et récréative dont l'accessibilité à tout un chacun doit être renforcée. »*

#### 4.1.3 Options

Les options principales du schéma directeur du Quartier européen sont les suivantes :

- option transversale : création d'un éco-quartier européen ;
- des améliorations en matière de mobilité, en ce compris le réaménagement de la rue de la Loi ;
- le rétablissement de la mixité fonctionnelle, moyennant le recours à un outil de planification réglementaire. Ce recours peut être envisagé de trois manières différentes ; étant par
  - *«un changement dans les prescriptions des zones administratives du PRAS par exemple en imposant la création d'un certain pourcentage de logement dans chaque immeuble lors des nouvelles constructions ou des rénovations lourdes »;*
  - *« une modification au niveau de la carte des affectations du PRAS via le changement de destination de certains îlots. De nombreux îlots ou parties d'îlots pourraient passer du statut de zone administrative à un statut de zone de forte mixité » ;*
  - *« l'élaboration d'un ou de plusieurs PPAS sur les zones où la reconquête du logement est envisagée ».*

Au titre des options, le schéma directeur du Quartier européen contient encore les dispositions suivantes qui revêtent un caractère important pour le PUL :

- *«chaque projet de rénovation ou de reconstruction doit être l'occasion de rétablir de manière progressive la mixité fonctionnelle du quartier, en particulier dans les zones administratives et de forte mixité du PRAS, et cela indépendamment de la perception des charges d'urbanisme. Dans ces zones, la démolition ou la modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement ou d'un site dont la dernière affectation légale relève du logement n'est autorisée qu'à la condition de maintenir au moins la même superficie de logement in situ. Une analyse au cas par cas sera systématiquement menée pour vérifier la possibilité de conserver ce logement in situ. A défaut, une localisation à proximité sera recherchée ;*



- *le programme de restructuration des implantations de la Commission européenne prévoit un vaste programme de construction de logements ;*
- *le schéma directeur n'est a priori pas opposé à l'édification de tours pour autant que celles-ci ne nuisent pas à l'habitabilité du quartier (ensoleillement, ombre portée, microclimat...) » et « le schéma directeur ne rejette pas a priori l'architecture de "tours " mais il n'accepte aucun projet qui nuise à l'urbanité (par exemple "ombre portée" sur des immeubles de logements ou microclimats) ;*
- *la Région de Bruxelles-Capitale a mis en œuvre une concertation structurelle en matière immobilière avec les institutions européennes ; en particulier avec la Commission. Ces négociations ont abouti à une proposition de restructuration des implantations de la Commission dans le quartier européen ;*
- *par ailleurs le schéma directeur demande que les besoins nouveaux en immeubles de bureaux de la Commission européenne soient quantifiés et accueillis sur d'autres sites de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette concertation est en cours actuellement au travers la taskforce Kallas-Picqué ;*
- *en dehors du programme de la restructuration des implantations de la Commission, toute formule de densification en bureaux dans le quartier européen est exclue ; » (ceci affecte notamment la zone hors PUL) ;*
- *« en ce qui concerne le gabarit des constructions, les constructions en intérieur d'îlots, l'emprise des constructions en sous sol et les zones perméables, la réglementation ou les dispositions en vigueur lors de l'instruction des permis seront strictement respectées. »*

## 4.2 Le PUL et la compétition internationale d'urbanisme

Les traits saillants du PUL, envisagé par le schéma directeur du Quartier européen, sont synthétisés dont la note du FQE reprise sous la section A de la présente consultation juridique.

L'hypothèse retenue pour le PUL d'un rapport P/S de 8 ne comporte, et ceci est essentiel, aucune pré-mise en forme spatiale. Cette mise en forme spatiale a fait l'objet d'une compétition européenne et internationale lancée par la RBC le 3 avril 2008<sup>14</sup>. Le résultat de cette compétition devrait servir de base à l'élaboration d'un PPAS.

La cahier des charges de cette compétition internationale visait donc à intégrer les trois objectifs précités relativement au PUL, soit :

- la restructuration des implantations de la CE ;
- l'introduction d'une mixité fonctionnelle ; et
- la requalification de la rue de la Loi en un espace public structurant, lisible et accessible, privilégiant les modes doux et proposant des interventions additionnelles en matière d'espaces publics.

<sup>14</sup> Lancement de la compétition européenne et internationale pour la définition d'une forme urbaine sur la rue de la Loi et ses abords, Région de Bruxelles-Capitale, disponible à l'adresse suivante : <http://www.sadas-pea.gr/37180.pdf>.

### 4.3 Le projet du lauréat de la compétition internationale d'urbanisme

C'est le projet déposé par l'équipe « Atelier Christian de Portzamparc Jacques Wirtz Coteba Belgium Arup », qui a été sélectionné par la CE et la RBC le 5 mars 2009 comme lauréat de la compétition internationale d'urbanisme relative au PUL<sup>15</sup>.

Ce projet est notamment basé sur les prémisses suivantes qui ont guidé notre réflexion quant aux outils adéquats pour assurer le succès du PUL.

- Propositions pour la rue de la Loi:
  - passer d'une rue corridor créant un effet de couloir à une rue ouverte : le but est de « *créer des ouvertures et coupures de la continuité bâtie de l'alignement [...] ouvrant au long de son parcours des perspectives qui rythment la séquence et permettent les repérages* » en ouvrant la rue à son axe, à sa lumière et à son quartier et en créant des contrastes et des changements d'échelles ;
  - création d'espaces publics, de réseaux de jardins transversaux ;
  - création d'un alignement discontinu avec un deuxième gabarit de rue.
- Caractère évolutif du projet : il y a lieu de trouver « *un plan stratégique et une combinatoire tactique avec suffisamment d'ouverture à l'aléatoire pour évoluer dans le temps ; suivre des enchaînements selon les besoins, les possibilités de libération foncière, les volontés d'investissement et la rentabilité. Cet aléatoire tend vers une ville accueillant la mixité des usages et des fonctions.* » Ainsi le projet :
  - en appelle à l'exploitation des opportunités foncières et à la négociations, sans figer ;
  - rejette le « *plan de masse figé à réaliser pour le futur* » pour préconiser le recours à « *règles de jeu urbain* » et insiste sur le fait que les projets qui n'ont pas de souplesse échouent ;
  - contient une proposition de phasage de la restructuration en fonction des caractéristiques du bâti existants et des besoins projetés.
- Le projet fait également appel à un nouveau concept, « *l'entre-deux* » qui restructure la séparation entre public et privé. Ainsi le projet envisage-t-il :
  - une nouvelle façon de concevoir la rue ;
  - de jouer avec les retraits ;
  - de pénétrer au cœur des îlots ;
  - de créer de nouveaux « *espaces publics* » sous forme de « *parcs publics* » ou de *jardins transversaux*.

---

<sup>15</sup> Atelier Christian de Portzamparc et consorts, *Définition d'une forme urbaine sur la rue de la Loi et ses abords – Bruxelles*, inédit.

Sur le plan de la mise en œuvre de ces nouveaux « *espaces publics* », le projet envisage notamment :

- « l' « *acquisition* » de parcelles portant des immeubles vétustes ou non assimilables ;
- *l'identification et la démolition de bâtiments obsolètes en respectant le parcellaire existant* ».

## D. Le foncier

### 1. Maîtrise du foncier

#### 1.1 Pourquoi ?

L'on s'accorde généralement à dire que le succès d'un projet urbanistique d'envergure requiert une maîtrise du foncier par un seul acteur, le plus souvent une autorité publique (ou semi-publique) qui collecte les différentes parcelles pour ensuite les redistribuer d'une manière cohérente en fonction du projet envisagé.

L'idée sous-jacente est qu'en l'absence d'une telle maîtrise, les différents propriétaires concernés agiront de manière désordonnée en privilégiant leurs intérêts respectifs et dissonants (en invoquant par exemple le respect de leurs droits acquis), mettant ainsi en péril la viabilité du projet dans son ensemble.

L'exemple français de la ZAC mérite d'être mentionné à cet égard.

La ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) a été instituée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967<sup>16</sup>.

Elle permet aux personnes publiques de réaliser des opérations d'aménagement urbain créant des terrains à bâtir pour des programmes généralement diversifiés de logements, bureaux, commerces et activités, tout en réalisant conjointement les équipements d'infrastructure et de superstructure rendus nécessaires par l'urbanisation de la zone.

La procédure d'aménagement implique donc l'acquisition de terrains, soit par la voie amiable, soit par l'exercice d'un droit de préemption, soit par la voie de l'expropriation.

Le plan de la ZAC définit les parcelles susceptibles d'être acquises en vue d'être équipées et cédées à des constructeurs pour la réalisation de l'opération. Une fois ce périmètre déterminé, « *les propriétaires des terrains compris dans cette zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la création de la zone, de procéder à l'acquisition de leur terrain* »<sup>17</sup>. Cette disposition peut impliquer un coût de portage foncier très significatif en sorte qu'il est recommandé « *de choisir un périmètre correspondant à une opération dont la durée de commercialisation et de réalisation soit raisonnable (environ 5 ans sauf cas exceptionnels)* »<sup>18</sup>.

Par ailleurs, certaines ZAC recourent à la technique dite de la division en volumes. Dans le cas d'un ensemble immobilier comprenant plusieurs bâtiments imbriqués les uns dans les autres ou superposés les uns sur les autres, il existera un choix entre le régime de la copropriété et celui de la division en volumes.

L'intérêt de cette technique est qu'elle crée des droits à construire distincts de la propriété du sol. Mais ces droits à construire sont valorisés par les autorités publiques qui se sont rendues maîtres du site considéré dans un premier temps. Au demeurant, ces droits à construire n'ont pas vocation à être échangés.

---

<sup>16</sup> Voyez S. DEMEURE & CRTS, *La ZAC*, 2<sup>ème</sup> éd., Editions Le Moniteur, 2008.

<sup>17</sup> C. urb. français, art. L. 311-2.

<sup>18</sup> S. DEMEURE & CRTS, *op.cit.*, p. 81.

Le précédent du quartier de La Défense à Paris est sur ce point parlant: un établissement public d'aménagement a acquis l'ensemble du foncier, a construit la dalle (en ce compris les infrastructures) dont elle est demeurée propriétaire et a ensuite attribué des droits à construire sur cette dalle aux développeurs.

Toutefois, le quartier de La Défense s'est construit sur un site qui était largement non bâti et excentré par rapport au centre-ville, alors que le PPUL est très densément bâti et en plein centre-ville, avec des parcelles bâties dont les valeurs sont parmi les plus importantes en Belgique.

La gestion de La Défense a été confiée à l'EPAD (Etablissement pour l'Aménagement de la Région de la Défense)<sup>19</sup>. Celle-ci a pour mission :

- de reprendre le foncier ;
- d'effectuer les études préliminaires d'urbanisme ;
- de réaliser au fur et à mesure de l'évolution du site les travaux d'infrastructure indispensables ;
- de vendre aux investisseurs un droit à construire qui constitue sa seule ressource financière.

L'EPAD est propriétaire de la dalle.

Grâce à la vente des droits à construire, l'EPAD a investi dans les infrastructures du quartier ou dans les aménagements des espaces publics. Elle a toutefois connu une crise financière dans les années 1990.

Cette technique s'apparente dans une certaine mesure au travail que la SDRB mène à Bruxelles depuis 40 ans dans le secteur des activités productives, si ce n'est que la SDRB, ne disposant pas de la technique des propriétés en volume, recourt généralement à celle de l'emphytéose.

## 1.2 Avec quels moyens ?

En l'espèce, sur la base d'un examen sommaire de la situation, il nous paraît que vouloir rendre un seul acteur (public voire privé) maître du foncier de l'ensemble des parcelles situées dans le PPUL relève de la gageure. En effet :

- les parcelles situées dans le PPUL sont pour la majorité détenus soit par la CE, soit par des sociétés immobilières d'investissement ou des promoteurs / développeurs et, dans une moindre mesure, par des propriétaires-occupants ;
- les structures de détention de ces parcelles sont extrêmement complexes et bon nombre d'entre elles ne pourraient se délier à des échéances raisonnables. En effet, un nombre certain de structures de démembrement de propriété (emphytéose, superficie, usufruit,...) et/ou de structures dites T.V.A. (leasing immobilier,...) ont été mises en place. De même, certains baux à long terme sont en vigueur. Le démantèlement de ces structures avant leurs échéances contractuelles respectives supposerait d'obtenir l'accord de l'ensemble des titulaires de droits réels concernés et

---

<sup>19</sup> Voyez à ce sujet : <http://www.ladefense.fr/>.

aurait dans bon nombre de cas des conséquences fiscales importantes pour les titulaires de droits réels et personnels (droits d'enregistrement, révision T.V.A., ...);

- encore et surtout, la valeur totale de ces parcelles se compte en milliards d'euros.

Sur le plan économique, tenant compte des précédents bruxellois en la matière et du contexte budgétaire actuel, il ne nous paraît *a priori* pas envisageable qu'un organisme public quelconque puisse être financé dans une mesure suffisante au vu des montants qui devraient être alloués à la simple reprise du foncier<sup>20</sup>.

Si la formule d'une société d'économie mixte pourrait être envisagée, permettant ainsi l'apport et le soutien de capitaux privés, le coût du simple portage du foncier nous paraît gigantesque et anti-économique<sup>21</sup>.

Pour autant que de besoin, il nous paraît exclu que le recours à un système de charges d'urbanisme plus élevées puisse – dans l'état actuel de la législation et tenant compte notamment du dernier arrêt rendu par le Conseil d'Etat en cette matière<sup>22</sup> – assurer un tel financement.

En effet, la somme totale des charges d'urbanisme générées par les permis délivrés sur le territoire de la RBC entre 1997 et 2007 représenterait à peine 150 millions d'euros. La création des surfaces de bureaux complémentaires envisagées dans le PPUL génèreraient – dans l'état actuel de la réglementation – des charges d'urbanisme de l'ordre de 30 millions d'euros seulement. Un tel montant serait manifestement insuffisant à assurer une maîtrise foncière publique du PUL et pourrait sans doute être mieux affecté à des travaux d'infrastructure publique.

Les conclusions qui précèdent appellent deux précisions :

- l'on pourrait imaginer une maîtrise certaine du foncier par le privé, soit un accord entre les différents propriétaires du PPUL sous une forme quelconque (apports à une société commune, mise en indivision, accord de coopération,...); cette solution permettrait sans doute de réduire le coût de portage du foncier mais serait de plus en plus difficile à gérer au fur et à mesure de l'élargissement du périmètre considéré et de la multiplication d'intervenants de qualités différentes (investisseurs, promoteurs, propriétaires-occupants, CE,...); cette idée est toutefois à garder à l'esprit;
- nous comprenons que la RBC dispose d'un rapport dit « obsolescence » visant à identifier, par îlot, le potentiel de redéveloppement en fonction de l'état des bâtiments qui y sont construits. Ainsi, le facteur d'obsolescence des immeubles existants influencerait le choix des sites à convertir en espaces publics, faisant ainsi écho aux idées contenues dans le rapport du lauréat de la compétition internationale d'urbanisme lorsqu'il indique qu'il y a lieu d'avoir recours à :
  - « l' "acquisition" de parcelles portant des immeubles vétustes ou non assimilables.

<sup>20</sup> F. DELMOTTE, M. HUBERT & F. TULKENS, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>21</sup> Il est à noter que la participation éventuelle de la CE dans une telle structure poserait des questions juridiques très complexes non examinées ici (notamment mais non seulement en termes de réglementation de marchés publics) qui devraient être abordées très en amont.

<sup>22</sup> C.E., U.P.S.I. & CRTS c/ la RBC, 15 juin 2009, n° 194.193; nous y reviendrons plus tard.

- *l'identification et la démolition de bâtiments obsolètes en respectant le parcellaire existant* ».

Si cette information est bien entendu essentielle pour comprendre les fondamentaux du PUL, il est toutefois raisonnable de penser de penser que les propriétaires des parcelles ainsi catégorisées comme étant « obsolètes » vont vouloir capitaliser les opportunités créées par le PUL pour valoriser leurs immeubles.

De plus, certains estiment que l'obsolescence ne serait pas déterminante dans un quartier qui est globalement attractif et qui va le devenir encore plus au vu du PUL.

D'autres pensent encore que l'obsolescence des bâtiments n'est pas un processus continu, ne dépend pas uniquement de l'âge des bâtiments mais surtout de l'adéquation aux besoins des occupants (climatisation, facilité de cloisonnement, souplesse du réseau de communication, coût d'exploitation,...).

### 1.3 Sous quelle forme ?

Sans préjudice à ce qui précède, la maîtrise publique du foncier pourrait se réaliser par la voie amiable, par l'exercice d'un droit de préemption (dans le cadre de périmètres à déterminer) ou par la voie de l'expropriation.

La voie amiable suppose bien évidemment un accord du propriétaire privé.

La voie de l'exercice du droit de préemption est moins agressive que celle de l'expropriation, mais elle repose entièrement sur la volonté du propriétaire privé de disposer de ses droits sur l'immeuble en cause et le prix est fixé par le marché.

Relativement à la dernière voie, celle de l'expropriation, il est important de noter à ce stade (mais nous y reviendrons) que le ministre président de la RBC a d'ores et déjà déclaré qu'il n'y aurait pas d'expropriations massives.

ANN LAWRENCE DURVIAUX indique avec à-propos qu'« *il ne semble pas réaliste, dans des États Membres et dans l'Union européenne, qui ont adopté une économie de marché dont la liberté d'entreprendre et le droit de propriété constituent deux piliers fondamentaux, d'imposer aux pouvoirs publics la voie de l'expropriation d'un professionnel immobilier pour disposer d'un site qui peut alors être remis en compétition pour les besoins d'un investissement* »<sup>23</sup>.

Une reprise très partielle du foncier par la voie de l'expropriation serait toutefois envisageable, à titre de recours ultime, dans le cadre de l'exécution du PRAS et/ou d'un PPAS (article 69 et suivant du COBAT<sup>24</sup>) (voyez la section E à cet égard).

### 1.4 Et après ?

A supposer qu'une maîtrise publique du foncier puisse être réalisée afin d'organiser l'exécution du PUL, il y a lieu de noter que cette maîtrise ne pourrait en toute hypothèse pas être pérennisée dans l'état actuel du droit belge.

<sup>23</sup> A. L. DURVIAUX. «Cahier n°7 - Vente et marché public», *Cahiers de Sciences politiques de l'ULg*, <http://popups.ulg.ac.be/csp/document.php?id=114>.

<sup>24</sup> Voyez par exemple les derniers plans d'expropriation de la Commune de Saint-Gilles dans le cadre du PPAS Fonsny I.

Dans l'exemple français de La Défense, l'EPAD conserve l'assiette et octroie des « droits à construire » (soit un droit (réel) de superficie illimité dans le temps) créant un système de propriétés superposées (verticalement) en volumes. Ceci n'est pas possible dans l'état actuel des règles de droit civil belge (matière fédérale) qui limitent le droit de superficie (et d'après l'enseignement de la Cour de cassation, la renonciation au droit à l'accession) à 50 ans.

L'on pourrait imaginer un système « Louvain-la-Neuve » avec des promesses de reconduction de droits réels démembrés (principalement emphytéose, superficie et usufruit) par le tréfoncier, mais la validité du système n'a jamais été confirmée par la jurisprudence.

Vu le contexte institutionnel et législatif complexe et dans un but d'efficience, il nous paraît préférable de recourir à des formules impliquant le moins de modifications législatives possible.

## 1.5 Conclusion ?

Nous pensons que la maîtrise publique du foncier n'est ni souhaitable ni réalisable en l'espèce et ce pour plusieurs raisons :

- la reprise par le public par la voie de l'expropriation n'est pas souhaitée politiquement ;
- la maîtrise publique du foncier ne paraît pas réalisable financièrement : considérant la taille du PPUL et la valeur des parcelles au vu de leur taille et des revenus qu'elles génèrent, le coût de portage<sup>25</sup> de l'opération serait gigantesque pour les autorités publiques, sans commune mesure avec le financement qui pourrait être mis à disposition. Considérez à cet égard les précédentes tentatives avortées dans le quartier par manque de moyens et le dossier Bruxelles-Midi ;
- la maîtrise publique du foncier prendrait un temps considérable vu le nombre de parcelles concernées et les réticences des propriétaires qui s'estimeraient floués ; et
- la maîtrise du projet par le public est *in fine* entre les mains du public qui délivre ou non les permis.

Ces prémisses posées, il y a donc lieu de rechercher d'autres voies permettant de faire en sorte que des propriétaires en viennent à se coordonner en vue de la bonne réalisation du PUL. Nous y reviendrons.

## 2. « Espaces publics »

Le lauréat de la compétition internationale d'urbanisme relative au PUL a conçu un concept de « rue ouverte », c'est-à-dire une rue de la Loi qui, « *sans rien perdre de la "loi" de l'alignement* » de la rue éponyme, deviendrait un alignement discontinu en créant des « *espaces ouverts* » tout au long de la rue en aménageant « *des places plantées latérales* » ou des « *réseaux de jardins transversaux* »<sup>26</sup>.

L'idée serait de créer une double échelle de perception et de gabarits qui se conjuguent en permettant un deuxième gabarit de rue pour les constructions les plus hautes.

<sup>25</sup> Coût inhérent à l'achat d'un bien et à sa détention pour sa revente à terme.

<sup>26</sup> Atelier Christian de Portzamparc et consorts, *Définition d'une forme urbaine sur la rue de la Loi et ses abords – Bruxelles*, inédit, page 4.



La localisation de ces espaces publics demeure bien entendu ouverte. Quant au choix de cette localisation, il nous paraît qu'il devrait :

- demeurer ouverte le plus longtemps possible, afin de ne pas juguler la créativité des architectes et développeurs en charge des projets ; en effet, la création d'une double échelle de perception et de gabarits suppose – comme indiqué précédemment – une conjugaison ; et
- ne pas être figé une fois pour toutes, afin de permettre une recomposition dans le futur.

Nous comprenons par ailleurs que les interactions entre les espaces publics et privés seraient au centre de la réflexion urbanistique.

Ainsi, déterminer les espaces publics en fonction des immeubles les plus vétustes ou non assimilables par l'exigence moderne en matière de bureau et d'habitat, qui seraient achetés par le public pour être convertis en espaces publics, ne nous paraît pas la meilleure voie à suivre.

L'acquisition par le public des espaces concernés soulèverait les mêmes objections que celles liées à la maîtrise du foncier dont question au paragraphe précédent. Par ailleurs, le financement de la mise en place, de l'entretien et de la gestion de ces espaces poserait les mêmes problèmes.

Certes, au niveau de l'acquisition des parcelles et de la mise en place des espaces publics, les autorités publiques pourraient être tentées de recourir aux charges d'urbanisme dans le cadre de la délivrance des permis d'urbanisme relatifs aux différents projets, le COBAT prévoyant notamment à cet égard que :

*« § 1<sup>er</sup>. Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le Collège d'urbanisme et le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'ils jugent utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité, charges comprenant notamment outre la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution, la réalisation, la transformation ou la rénovation à titre gratuit de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements.*

***En outre, ils peuvent subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logement ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.***

*Ils peuvent, en lieu et place ou complémentirement à la réalisation des charges susmentionnées et dans le respect du principe de proportionnalité, subordonner la délivrance du permis au versement d'une somme d'argent destinée à contribuer au financement d'actes et travaux qu'ils déterminent et qui ont pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics ou d'immeubles de logements.*

*Les charges sont mentionnées dans le permis d'urbanisme. [...]»*

Toutefois:

- il ne nous paraît pas souhaitable que le domaine public adopte une forme aussi volontairement anarchique que celle proposée par le lauréat de la compétition internationale d'urbanisme relative au PUL en pénétrant dans les îlots ainsi ouverts ;
- des questions ne manqueraient pas de se poser quant à la régularité de telles charges au vu de l'importance des surfaces concernées (principe de proportionnalité) ;
- un tel transfert ne réglerait pas la question des frais de gestion et de rénovation de ces espaces publics ;
- une telle solution aurait pour effet de créer des espaces publics faisant partie du domaine public, lequel est inaliénable, imprescriptible et insaisissable, impliquant par ailleurs une désaffectation, des transferts et des réalignements dès qu'un nouveau projet s'établirait sur une parcelle du PPUL ;
- dans la cadre de la conjugaison précitée, une occupation privée des espaces publics aurait une place importante dans l'attractivité des espaces verts, Comme l'a rappelé MANUELA VON KUEGELGEN dans une étude récente, « *la réalisation d'une occupation privative du domaine public demeure, en l'état actuel du droit positif belge, empreinte de nombreux aléas liés à la précarité des autorisations et des droits susceptibles de le grever. Ces droits, mêmes qualifiés de « réels », subissent de manière prépondérante l'emprise du droit administratif. La capacité de crédit que génère en principe un droit réel apparaît dans ces conditions sensiblement plus limitée* »<sup>27</sup>.

Encore et surtout, il nous paraît qu'il y a lieu de prendre en considération l'intérêt très présent des propriétaires quant à l'amélioration de l'attractivité des bâtiments comprenant notamment la création et la gestion d'espaces conviviaux au pied de ceux-ci, tout en assurant une transition harmonieuse entre l'immeuble et son espace environnant.

En conclusion, il nous paraît concevable de procéder à la création des espaces verts sur des propriétés privées mais accessibles au public.

Nous pensons donc qu'un instrument de planification le plus souple possible devrait être retenu à cet égard ; ceci sera traité plus loin.

Nous préconisons la maîtrise par les propriétaires des groupes de parcelles concernées de la réalisation des « espaces publics » sur leurs parcelles avec obligation de les réaliser (par exemple à titre de conditions des permis d'urbanisme ou à titre de charges d'urbanisme) et d'affecter ces espaces de servitudes d'utilité publique *ad hoc* avec le cas échéant un contrat de gestion avec les diverses autorités et services publics concernés.

Cette formule a par exemple été mise en œuvre aux alentours de la gare du Midi, avec succès.

Ceci permettrait notamment :

- aux propriétaires de conserver le foncier affecté par les nouveaux « espaces publics » ;

---

<sup>27</sup> M. VON KUEGELGEN, « L'évolution de la domanialité publique à la lumière des divisions horizontales et verticales de la propriété – Constats et perspectives », *Jurim Pratique*, 3/2008, pp. 75 et s..

- des réorganisations futures plus faciles de ces espaces publics ;
- de prévoir des infrastructures privées au dessus et en dessous des espaces publics ainsi créés sans devoir recourir aux techniques complexes des emprises en sous-sol ou des servitudes de surplomb sur le domaine public ;
- en réglant la question des espaces publics directement ou indirectement dans le cadre des conditions des permis d'urbanisme ou des charges d'urbanisme liés aux permis d'urbanisme, d'associer et d'obtenir l'adhésion des propriétaires qui ont un rapport direct avec leur contribution ; et
- dans les limites de la légalité (en tenant compte notamment des règles sur les marchés publics), de limiter le travail des (et le préfinancement par) autorités publiques relativement à la recomposition de l'espace public, aux travaux d'infrastructure publique et à la gestion des charges d'urbanisme.

Dans la cadre de cette nouvelle conception de la création et surtout de la gestion conjointes des espaces publics par le public et le privé, l'on pourrait imaginer un organisme de gestion opérationnel (mixte ou privé) qui serait en charge (par la voie d'une concession par exemple) de la gestion et de l'animation des espaces publics du PUL.

En guise de remarque finale, dans la configuration des espaces publics, il ne faudra pas sous-estimer les restrictions et contraintes que pourraient induire les protocoles de sécurité liés à l'approche et à l'accès par le public des bâtiments occupés par des administrations européennes, étrangères et belges.

### 3. Captation des plus-values

La reprise du foncier est également un moyen pour les autorités publiques d'encadrer la spéculation générée par un projet d'envergure – tel que le PUL – en organisant une captation des plus-values.

Un précédent célèbre en la matière est le projet Bruxelles-Midi. Il peut être synthétisé dans la phrase suivante de Jacques Van Grimbergen lors d'une réunion avec les habitants du quartier Midi en juillet 2005 : « *On ne voulait pas laisser tous les bons morceaux aux promoteurs et les mauvais morceaux aux pouvoirs publics : l'espace public, le logement...* »<sup>28</sup>.

Une distinction importante nous paraît devoir être faite entre deux choses :

- la récupération par le public des frais liés à la création et à la maintenance des infrastructures nécessaire à la réalisation du projet, cette récupération étant déjà partiellement assurée par le système des charges d'urbanisme, le précompte immobilier et les taxes régionales et locales, en gardant toutefois à l'esprit la problématique particulièrement prégnante en l'espèce de la mainmorte et de la procédure introduite par la CE devant la Cour de justice européenne relativement à la question de savoir si les institutions européennes sont redevables ou non des charges d'urbanisme ; et
- la captation à proprement parler des plus-values privées générées par le projet considéré en ce qu'il permet la densification du PPUL.

<sup>28</sup> Cité par G. BREËS, *Bruxelles Midi – L'urbanisme du sacrifice et des bouts de ficelle*, éd. Aden, Bruxelles, 2009, p. 117.

Nous comprenons que la RBC poursuit actuellement une réflexion à ce propos mais nous ne disposons d'aucune information sur sa vision des choses. Cette question est essentielle et devra être au centre du débat à venir, en ce qu'elle aura un impact sur les voies et moyens auxquels recourront les autorités publiques dans la mise en œuvre du PUL.

A titre d'exemple, l'on relèvera qu'en France, une loi de politique foncière de 1975 (la loi Galley), la France a connu un mécanisme suivant lequel l'édification d'une construction dont la densité excède le plafond légal était subordonnée au versement d'une somme (taxe) égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'excède pas ce plafond.

En toute hypothèse, il faudra garder à l'esprit la rentabilité économique du projet, condition de son succès.

## **4. Conclusion intermédiaire**

Il résulte de ce qui précède qu'à notre estime, la maîtrise publique du foncier du PUL nous paraît relever de la gageure.

Par ailleurs, l'option fondamentale prise par le projet du lauréat de la compétition internationale d'urbanisme relative au PUL de créer de plus d'espaces publics et de densifier le PPUL entraînera, en fonction du choix des zones concernées, un effet d'aubaine pour certains propriétaires et de déveine pour d'autres. Une telle situation met nécessairement en péril toute initiative du secteur public (tel qu'un PPAS) qui générerait un rejet de la part du secteur privé.

L'adoption d'un plan par le public demeurera lettre morte s'il n'emporte pas l'adhésion des propriétaires et que ces derniers sont incités (positivement et négativement) à sa mise en œuvre.

Sur la base de ces prémisses, nous nous sommes penchés sur la question de savoir comment mettre en place une structure qui permettrait de concilier l'ensemble des intérêts en présence afin de créer les synergies nécessaires à la faisabilité du PUL.

## E. Le PPAS « statique » et les règles en matière de d'indemnisation des moins-values

Pour les raisons qui ont été évoquées ci-avant, l'adoption dans un premier temps d'un PPAS classique et par nature « statique » suggérée par le schéma directeur du Quartier européen qui fixerait très précisément l'affectation des différents îlots et, tout particulièrement les zones qui seraient vouées à devenir des espaces verts, ne nous paraît pas souhaitable.

Les propriétaires des parcelles ainsi vouées à devenir des espaces publics subiraient alors une moins-value importante (« effet de déveine ») alors que les propriétaires voisins bénéficieraient quant à eux d'une plus value importante liée à l'augmentation des surfaces constructibles sur leurs terrains (« effet d'aubaine »).

Dans un tel cas de figure, sur la base notamment du principe des droits acquis (transcrit dans certaines dispositions du COBAT et du PRAS notamment), les propriétaires subissant l'effet de déveine ne prendraient – bien évidemment – aucune initiative relativement à leur parcelle qu'ils conserveraient en l'état, minant ainsi le PUL.

De plus, et ceci est essentiel, l'indemnisation prévue par le COBAT en faveur des propriétaires subissant l'effet de déveine n'est pas satisfaisante (elle ne peut être réclamée que dans certains cas déterminés et dans certaines limites) et est au demeurant à charge ... de la région ou de la commune :

*« Article 81 – § 1<sup>er</sup>. Il y a lieu à indemnité à charge, suivant le cas de la Région ou de la commune, lorsque l'interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan revêtu de la force obligatoire met fin à l'usage auquel un bien est normalement destiné au jour précédent l'entrée en vigueur dudit plan dans la mesure où ses dispositions ont valeur réglementaire et force obligatoire.*

*La diminution de valeur qui est prise en considération pour l'indemnisation doit être estimée en tant que la différence entre, d'une part, la valeur du bien au moment de l'acquisition, actualisée jusqu'au jour où naît le droit à l'indemnité, majorée des charges et des frais supportés avant l'entrée en vigueur du projet de plan ou du plan et, d'autre part, la valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnisation après l'entrée en vigueur du plan. Seule la diminution de valeur résultant du plan peut être prise en considération pour l'indemnisation.*

*Le droit à l'indemnisation naît soit lors du refus d'un permis d'urbanisme ou de lotir, soit lors de la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif, qui ne sont plus susceptibles de faire l'objet des recours prévus par le présent Code. Il peut également naître au moment de la vente du bien.*

*Le Gouvernement arrête les modalités d'exécution de cet article, notamment en ce qui concerne la fixation des valeurs du bien ainsi que l'actualisation de celles-ci.*

*Toutefois, la diminution de la valeur du bien résultant de l'interdiction de bâtir ou de lotir doit être subie sans indemnité jusqu'à concurrence de vingt pour cent de cette valeur.*

*L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire sur le territoire de la Région, d'autres biens qui*

*tirent avantage de la mise en vigueur d'un plan ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics.*

*Il peut être satisfait à l'obligation d'indemnisation par un arrêté motivé du Gouvernement qui décide ou autorise la modification ou l'abrogation partielle ou totale dudit plan qui a pour effet de mettre un terme à l'interdiction de construire, de reconstruire ou de lotir.*

*La commune ne pourra pas procéder à une telle abrogation partielle ou totale si cette interdiction est également prévue par un plan supérieur.*

*§ 2. Lorsqu'en vertu d'un plan revêtu de la force obligatoire, une interdiction de bâtir peut être opposée à celui qui a acquis une parcelle dans un lotissement, la Région ou la commune peut s'exonérer de son obligation d'indemniser en rachetant cette parcelle à l'intéressé moyennant remboursement du prix, des charges et des frais qu'il a payés.*

*Si l'intéressé n'est propriétaire que de la parcelle visée ci-dessus, il pourra exiger son rachat par la Région ou la commune en signifiant sa volonté par lettre recommandée à envoyer dans les douze mois de la publication du plan prévu ci-dessus. Dans ce cas, cette parcelle devra lui être rachetée et payée dans l'année de la notification. Le Gouvernement détermine les modalités d'application de cette disposition.*

*§ 3. Aucune indemnité n'est due dans les cas suivants :*

*1° interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'une prévision d'expropriation du bien, ce, sous réserve de l'application de l'article 79;*

*2° interdiction de couvrir une parcelle de constructions au-delà de ce qui est permis par le plan ou de dépasser dans un lotissement la densité d'occupation fixée par le plan;*

*3° interdiction de continuer l'exploitation d'établissements dangereux, insalubres et incommodes au-delà de la période pour laquelle l'exploitation a été autorisée;*

*4° interdiction de bâtir sur un terrain ne possédant pas les dimensions minimum fixées par le plan particulier d'affectation du sol;*

*5° interdiction de lotir un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux, ou d'y bâtir;*

*6° interdiction de lotir un terrain pour lequel un permis de lotir précédemment accordé était périmé à la date de l'entrée en vigueur du plan entraînant cette interdiction;*

*7° pour les bâtiments ou installations fixes détruits par une calamité naturelle lorsque l'interdiction de leur reconstruction résulte de dispositions prescrites par la législation et réglementation relatives aux dommages causés par des calamités naturelles. »*

L'inertie des propriétaires subissant l'effet de déveine, serait à notre estime, fatale au PUL dans son ensemble.

Face à cette inertie des propriétaires subissant l'effet de déveine, les autorités publiques pourraient être tentées de recourir par la voie de l'expropriation prévue aux articles 69 et suivants du COBAT qui dispose:

*« Toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des dispositions ayant force obligatoire et valeur réglementaire des plans définis par le présent titre, peuvent être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. »*

*Sans préjudice des dispositions habilitant d'autres autorités à exproprier, peuvent agir comme pouvoir expropriant : la Région de Bruxelles-Capitale, les communes de la Région et les établissements publics et organismes dépendant de la Région et habilités par ordonnance à exproprier pour cause d'utilité publique. »*

Quant à la valeur du bien ainsi exproprié, l'article 77 du COBAT précise que :

*« Pour le calcul de la valeur de l'immeuble exproprié, il n'est pas tenu compte de la plus-value ou moins-value qui résulte des prescriptions d'un plan d'affectation du sol, pour autant que l'expropriation soit poursuivie pour la réalisation de l'aménagement dudit plan. »*

Toutefois, outre les recours que les propriétaires subissant l'effet de déveine ne manqueraient pas d'introduire à l'encontre du PPAS ou de la procédure d'expropriation, le recours à cette technique n'est pas souhaitable ni réalisable pour les raisons exposées dans les sections qui précèdent et il ne devrait y être recouru qu'à titre exceptionnel.

Plutôt que d'entrer dans un tel rapport de force, l'objectif serait donc, sans créer un système institutionnalisé d'indemnisation des moins-values d'urbanisme, de mettre au point un outil permettant de corriger les effets de l'aménagement sur les valeurs foncières et immobilières, c'est-à-dire en l'espèce de compenser les effets de déveine et d'aubaine.

Il va sans dire que tout ceci n'a de sens que si et dans la mesure où l'effet d'aubaine est égal ou supérieur à l'effet de déveine.

La volonté de compenser l'effet de déveine n'est pas partisane. La réflexion est uniquement guidée par un but d'efficience par rapport au but à obtenir : la faisabilité du PUL requiert la participation de l'ensemble des propriétaires concernés.

## F. Les pistes de solutions proposées

### 1. Particularité de la zone PUL et urgence

La zone PUL comprend dix îlots très densément urbanisés. Il s'agit de grands ensembles immobiliers avec de grands propriétaires puisque ces 10 îlots sont détenus par – seulement – plus ou moins cinquante propriétaires différents, au nombre desquels la CE.

Il y a urgence à finaliser la réflexion. Les impératifs du PUL, les besoins de la CE et les intérêts privés en jeu ne pourront malheureusement pas s'accommoder d'un processus long. Comme l'indique une étude récente *« rien n'empêche les promoteurs impatients (si ce n'est peut-être un engagement moral) de déposer auprès des communes concernées – en l'occurrence la Ville de Bruxelles [nous ajouterons la RBC dans l'hypothèse de l'adoption d'une zone stratégique régionale] [...] – des demandes de permis qui, en certains de leurs aspects, (affectations fonctionnelles, surfaces dévolues au bureau), ne respectent pas les orientations du schéma directeur. Réagissant à la lenteur, pour ne pas dire l'inefficience, des procédures d'action publique, les promoteurs contribuent ainsi à miner le processus – décidément bien fragile – de construction de la confiance entre « partenaires »*<sup>29</sup>.

L'exemple de Tours et Taxis devrait être évité dans le cadre du PUL : l'objectif du PUL serait totalement manqué si – mis devant le fait accompli – un PPAS venait *a posteriori* confirmer la situation créée par des permis d'urbanisme délivrés après l'adoption du schéma directeur mais avant l'adoption du PPAS.

### 2. Principes de notre réflexion

Vu le contexte institutionnel et législatif complexe et dans un but d'efficience, il nous a paru préférable de recourir à des formules impliquant le moins de modifications législatives possible. Des formules plus ambitieuses auraient pu être envisagées moyennant certaines modifications de règles du droit commun (en permettant par exemple des propriétés en volume à la française), mais ceci s'écarterait de l'objectif poursuivi.

Comme indiqué plus haut, l'adoption d'un plan par le public demeurera lettre morte s'il n'emporte pas l'adhésion des propriétaires et que ces derniers sont incités (positivement et négativement) à sa mise en œuvre.

### 3. Une nouvelle forme de PPAS

#### 3.1 Idée de base

Pour rappel, le schéma directeur du Quartier européen qui préconise le recours à un PPAS a bien perçu le caractère obsolète (en général) et inadapté (au PUL) du recours à cet instrument en ce qu'il indique :

*« Force est pour le moins d'observer que l'on s'éloigne de la conception fonctionnaliste et de la généralisation du zonage comme découpage pertinent de l'aménagement du territoire; conception qui structure l'aménagement de territoire et l'urbanisme de la Région depuis 1950. »*

De même, comme indiqué plus haut, le lauréat de la compétition internationale d'urbanisme insiste également sur le caractère évolutif du projet : il y a lieu de trouver *« un plan*

<sup>29</sup> F. DELMOTTE, M. HUBERT & F. TULKENS, *op. cit.*, p. 6.



*stratégique et une combinatoire tactique avec suffisamment d'ouverture à l'aléatoire pour évoluer dans le temps ; suivre des enchaînements selon les besoins, les possibilités de libération foncière, les volontés d'investissement et la rentabilité. Cet aléatoire tend vers une ville accueillant la mixité des usages et des fonctions. »* Ainsi, il y a lieu de rejeter le « *plan de masse figé à réaliser pour le futur* » pour préconiser le recours à « *règles de jeu urbain* ».

Ceci fait écho à une réflexion plus générale portant sur la remise en question de la manière dont l'urbanisme, notamment quant à la conception duale entre aménagement opérationnel et aménagement passif<sup>30</sup>.

### 3.2 Fusion de l'aménagement opérationnel et passif ?

Une idée radicale posée dans une étude récente consisterait à supprimer les PPAS (qui ne laisseraient pas suffisamment de place à la création, voire ferait obstacle – par la longueur des procédures – à la réalisation des projets) pour intégrer les schémas directeurs, les plans à valeur indicative et les plans à caractère réglementaire dans un seul dispositif<sup>31</sup>.

Cette approche procède d'un effet de balancier classique : initialement en effet, le PRD et les PCD contenaient des dispositions à valeur à la fois indicative et réglementaire. Ce contenu ambivalent a ensuite été abandonné, le PRD et les PCD n'ayant plus qu'un caractère indicatif.

L'idée est intéressante en ce qu'elle tente de répondre aux problèmes de la longueur de la mise en œuvre des projets et de la cacophonie générée par l'intervention de multiples décideurs.

Elle pourrait également permettre d'éviter la période de spéculation générée au cours de la période s'écoulant entre l'adoption des dispositifs d'aménagement opérationnel et l'adoption des dispositifs d'aménagement passif.

Toutefois, cette idée suppose, de l'avis même de ses instigateurs, une refonte du droit de l'urbanisme bruxellois, qui prendrait un temps considérable, inconciliable sans doute avec les impératifs du PUL.

De plus, une première réponse, incomplète s'entend mais tout de même, a été donnée aux problèmes évoqués dans la dernière réforme du COBAT avec les nouvelles prérogatives octroyées à la RBC<sup>32</sup>.

Enfin, les écueils juridiques posés par le passé par les plans ambivalents referaient sans nul doute surface.

Partant, nous proposons ci-après une autre piste de solution, moins radicale.

### 3.3 Un PPAS flexible et évolutif

A supposer que le gouvernement de la RBC mette en œuvre les prérogatives qui lui ont été accordées par la dernière réforme du COBAT, resterait encore à rencontrer l'écueil évoqué dans la section E, à savoir la problématique de la compensation des effets de déveine et d'aubaine.

---

<sup>30</sup> Voyez notamment, pour une étude très détaillée et prospective : « Tradable building rights and the financing of urban renewal », *TPR*, vol. 78 (1), 2007 et les différents articles qui y figurent.

<sup>31</sup> F. DELMOTTE, M. HUBERT & F. TULKENS, *op. cit.*, p. 9.

<sup>32</sup> Voyez la section C.1.

L'adoption d'un PPAS sous une forme classique pour le PUL ne nous paraît pas de nature à assurer son succès. Au contraire, cet outil de planification passif classique cristalliserait sans nul doute les effets de déveine et d'aubaine évoqués dans la section E.

En effet, l'état actuel de la réglementation, un PPAS doit comprendre *a minima* :<sup>33</sup>

*« [...] 4° un plan intitulé « schéma des affectations » indiquant, selon un code de couleurs, de hachures et de symboles repris en légende, les éléments projetés suivants :*

- *la destination des zones constructibles en précisant, s'il y a lieu, les mixités prévues et les éventuels quotas entre les affectations;*
- *les gabarits moyens par front de rue et éventuellement des implantations particulières (en recul, à l'intérieur de l'îlot);*
- *le tracé des voiries à maintenir, à modifier ou à créer;*
- *la destination des différentes zones non aedificandi;*
- *tout autre élément que l'auteur de projet juge utile pour décrire l'aménagement projeté;*

*5° s'il échet, un plan indiquant le périmètre projeté du plan d'expropriation accompagnant le plan particulier d'affectation du sol avec l'indication des principales parcelles visées et la justification de cette expropriation. »*

Sans remettre en cause le caractère fondamentalement réglementaire du PPAS, nous pensons que l'on pourrait en atténuer le caractère passif, l'objectif étant double :

- permettre aux propriétaires/développeurs d'exprimer plus de créativité en fixant l'implantation de leurs bâtiments en fonction des meilleurs projets;
- éviter d'engendrer les effets d'aubaine et de déveine en créant à la fois un intérêt « économique » et une obligation pour les différents propriétaires du PPUL de s'entendre afin de déterminer le meilleur projet à développer sur le site et, le cas échéant, de s'associer dans ce but moyennant les formules juridiques les plus diverses (apport en société, mise en indivision temporaire,...).

Ainsi, l'on pourrait concevoir un PPAS qui grouperait les surfaces maximum admissibles et/ou des rapports P/S par îlot et/ou par groupes d'îlots, en fixant des pourcentages des surfaces qui doivent être dédiées à des « espaces publics » au sens de la section D.2, sans cristalliser ces derniers de manière précise sur le plan des affectations.

La RBC a notamment étudié un exemple d'un tel système : il s'agit du projet Masséna-Bruneseau à Paris. Dans le cadre de la conception du plan d'aménagement, raisonner en termes de densité globale a permis de travailler à l'échelle de plusieurs îlots en intégrant les espaces publics qui participent à la perception de la densité.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Article 2, de l'arrêté du 29 juin 1992 de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la présentation générale du dossier de base du plan particulier d'affectation du sol, M.B., 1<sup>er</sup> juillet 1992.

<sup>34</sup> Voyez : [http://www.parisrivegauche.com/semapa/quartier\\_massena\\_bruneseau/menu\\_haut/les\\_documents\\_fiche\\_documentaire\\_2/3](http://www.parisrivegauche.com/semapa/quartier_massena_bruneseau/menu_haut/les_documents_fiche_documentaire_2/3).

Le PPAS pourrait par ailleurs prévoir – soit directement, soit indirectement par les contraintes précitées – que les demandes de permis d’urbanisme doivent porter sur un projet couvrant tout ou une grande partie d’un îlot.

Ainsi, l’on éviterait l’écueil de l’effet de déveine et d’aubaine à l’intérieur d’un îlot ou d’un groupe d’îlots tout en maniant:

- la carotte, en créant le potentiel de densification du PUL ;
- et les bâtons :
  - en prévoyant l’obligation pour les différents propriétaires des îlots concernés de porter ensemble un projet, les propriétaires individuels étant incapables de répondre individuellement aux exigences du PPAS ; et
  - en conservant l’expropriation comme recours ultime dans l’hypothèse d’une situation particulière de blocage.

Il y aurait lieu par ailleurs d’éviter la course au projet sur la base du principe « premier arrivé, premier servi ». Ainsi, en parallèle à l’allocation par îlot des surfaces maximales admissibles pour l’ensemble du projet PUL, le PPAS pourrait prévoir un phasage de réalisation de son projet pour faire écho aux suggestions du lauréat de la compétition internationale d’urbanisme.

Un tel système n’empêcherait par ailleurs pas la RBC et la VdB de conserver la maîtrise du projet dans son ensemble, et ce tant en amont, par l’adoption du PPAS, qu’en aval, par la délivrance des permis.

Si un tel projet était retenu, dans le cadre de sa préparation, il y aura lieu d’être attentif à diverses questions juridiques, en ce compris sans être limité aux suivantes :

- la flexibilité donnée à ce PPAS est-elle admissible au regard du contenu minimum qu’il doit contenir tel que détaillé ci-dessus ; dans la négative, une réforme du COBAT et/ou de l’arrêté précité du 29 juin 1992 de l’Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la présentation générale du dossier de base du plan particulier d’affectation du sol est-elle nécessaire ?
- relativement aux mesures particulières de publicité, le caractère flexible du PPAS pourrait être critiqué par les tiers intéressés en ce qu’il ne permettrait pas à ceux-ci d’en apprécier les conséquences de manière suffisamment précise. Ceci serait problématique si, en application des principes actuels, les procédures de demandes de permis introduits dans le cadre du PPAS devaient être exemptées de ces mesures particulières de publicité.<sup>35</sup> Ainsi, il y aurait lieu d’apprécier l’opportunité, voire la nécessité de prévoir que, nonobstant l’existence du PPAS, les mesures particulières de publicité seraient néanmoins applicables aux demandes de permis.

---

<sup>35</sup> Cette exemption n’est pas applicable notamment en cas de demande de permis dérogatoires, de demandes de permis relatives à un bien immobilier faisant l’objet de mesures de protection du patrimoine,...

## 4. Mutualisation du droit de construire

### 4.1 Généralités

Tenant compte du principe exposé ci-avant de l'absence d'indemnisation de principe des moins-values d'urbanisme, une autre technique, plus fondamentale et expérimentée dans un certain nombre de pays pour forcer les propriétaires privés à poursuivre tant l'intérêt collectif que leur intérêt privé étrangers, consiste à repenser le droit de propriété et ses attributs en « mutualisant » le droit de construire entre ceux-ci<sup>36</sup> et <sup>37</sup>.

Une des techniques qui a été très utilisée de par le monde, est celle dite des « droits à construire commercialisables »<sup>38</sup>. Cette technique a été appliquée dans des pays anglo-saxons, européens et asiatiques.

La version la plus radicale de cette mutualisation consiste à reconsidérer le contenu même du droit de propriété en prévoyant que le droit de construire n'en fait plus partie intégrante<sup>39</sup>. Ceci est bien évidemment très éloigné de notre conception napoléonienne (dépassée dans une certaine mesure) du droit de propriété comme un droit « absolu ». Cette technique a par ailleurs connu de nombreux écueils (notamment en France et en Italie), ne nous paraît pas nécessaire à la réalisation du PUL et relève d'une matière qui ne nous paraît pas de compétence de la RBC.

Le recours à une certaine forme de mutualisation du droit de construire pourrait toutefois s'avérer utile en support, en jouant un rôle d'appoint<sup>40</sup> du PPAS flexible dont question à la section 3.3.

En pratique, le PPAS flexible est supposé créer les incitants permettant de donner une synergie entre les propriétaires du PUL ; à défaut et à titre exceptionnel, la voie de l'expropriation permettrait éventuellement de sortir de l'impasse.

Le recours à une certaine forme de mutualisation du droit de construire viendrait se loger entre ces deux extrêmes, pour constituer une solution de sortie alternative à l'expropriation (qui pourrait s'avérer trop coûteuse ou inéquitable) dans une situation de blocage.

Le but serait donc de créer une plus grande liquidité de la densité générée par le PUL dans l'hypothèse où un propriétaire voudrait sortir du jeu et/ou dans l'hypothèse où aucun accord ne pourrait être dégagé au sein d'un îlot ou d'un groupe d'îlot.

---

<sup>36</sup> Nous préférons utiliser le vocable « mutualisation » au sens d'une dévolution du droit de construire entre les propriétaires privés, à celui de « socialisation », pourtant plus usité mais que nous attacherions plutôt à la reprise du foncier par le secteur public ou à la captation par le secteur public des plus-values privées.

<sup>37</sup> Voyez notamment J. COMBY & V. RENARD, *Les politiques foncières*, PUF, collection « Que sais-je ? », Paris, 1996.

<sup>38</sup> En anglais : « tradable building rights ».

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> A.-L. STRONG, D. MANDELKER & E. KELLY, « Property rights and takings », *Journal of the American Planning Association*, 1996, vol. 62, n° 1, winter.

## 4.2 Structure

Une structure de droits à construire peut être synthétisée de la manière suivante<sup>41</sup>.

Chaque terrain de la zone considérée reçoit un indice de constructibilité.

La zone est divisée en sous-groupes, à l'intérieur desquels les propriétaires doivent s'entendre pour exercer leurs droits à construire.

Les propriétaires des terrains destinés à des « espaces publics » ne peuvent exercer leurs droits à construire.

Par contre, les propriétaires des terrains destinés à l'urbanisation privée le peuvent. Ceux-ci exercent leurs droits et reprennent les droits d'autres propriétaires.

Une fois que des propriétaires ont épuisé leurs droits de construction sur leurs terrains, ceux-ci sont cédés à titre gratuit (ou quasi gratuit) au secteur public.

Ce système permet notamment au secteur public d'économiser sur le coût d'acquisition des terrains destinés aux « espaces publics », tout en permettant aux propriétaires concernés de valoriser leur incidence foncière. Ceci constitue bien évidemment une entorse au principe général de l'absence d'indemnisation des moins-values d'urbanisme qui requerrait en RBC une modification des règles y applicables, soit d'une manière générale, soit relativement à certaines zones (pour autant que ce soit justifiable).

Il est important de rappeler que cet instrument ne peut fonctionner qu'en support d'une planification urbanistique efficace et n'est pas auto-suffisant.

Une intéressante étude américaine fondée sur les vingt systèmes américains de droit à construire commercialisables qui ont permis de préserver le plus de surfaces de terrain a identifié les dix facteurs de succès de ce genre de système, savoir<sup>42</sup> :

- la demande des développeurs de densifier les zones receveuses doit être présente ;
- les zones receveuses doivent être propres à l'usage auquel leur développement les destine ;
- les zones donneuses doivent être sujettes à des restrictions strictes en termes de développement ;
- il ne doit pas y avoir d'autre solution pour les développeurs que le rachat des droits à construire des zones donneuses ;
- le jeu du marché et l'effet de levier des ratios de transfert : sera fonction de l'offre et de la demande mais la spéculation doit bien évidemment être évitée ;

---

<sup>41</sup> Cette synthèse est reprise de E. MICELLI, « La négociation des droits à bâtir en Italie », adef (Etudes foncières), <http://www.ade.org/site/?p=588>.

<sup>42</sup> R. PRUETZ & N. STANDRIDGE, "What Makes Transfer of Development Rights Work? Success Factors From Research and Practice", *Journal of the American Planning Association*, vol. 75, n° 1, Winter 2009, pp. 78 et s..

- La sécurité juridique quant à l'utilisation des droits à construire : les développeurs doivent être certains que leurs droits à construire vont pouvoir être utilisés ; le caractère discrétionnaire des décisions administratives doit être exclu ou minimisé ;
- support des autorités publiques, par la voie d'une « société de développement » par exemple ;
- la simplicité du système ;
- une bonne promotion et un support dans la mise en œuvre ; et
- une banque de droits à construire : soit une banque officielle autorisée par les autorités publiques à acheter, détenir et revendre les droits à construire ; ceci suppose la mise en place d'un fonds ; cet élément est considéré comme positif mais non essentiel.

## 4.3 Exemples

### 4.3.1 *La Ville de New-York*

La Ville de New-York a été un pionner de la technique des droits à construire commercialisables<sup>43</sup>. Par suite de modifications à son code de l'urbanisme (« *1961 Zoning Resolution* »), elle a permis d'échanger des droits à densifier entre des lots adjacents. Cette technique, reprise par la suite dans plusieurs systèmes juridiques, peut prendre la forme de conventions bi- ou multilatérales entre propriétaires d'un même îlot prévoyant des servitudes de type *non aedificandi* moyennant indemnisation pour le propriétaire du fonds servant, permettant au propriétaire du fonds dominant de densifier sa propriété.

Ce système a l'avantage principal de la simplicité et de l'initiative privée. Il n'est toutefois pas autonome et doit s'inscrire dans des règles urbanistiques permettant la densification.

### 4.3.2 *Le transfert de COS français*

Un système français, dont le succès a finalement été modeste et n'a concerné que des zones rurales, mérite toutefois d'être mentionné.

Un coefficient d'occupation des sols (« COS ») détermine les surfaces constructibles par rapport à la superficie du terrain (densité maximale).

Il s'agit d'un instrument de politique foncière. Un COS élevé incitera à la densification, alors qu'un COS faible maintiendra une surface proche de son état naturel.

Dans certaines conditions très précises (but de protection de la qualité de paysages), il est possible d'organiser un « transfert de COS », entre un propriétaire donneur et un propriétaire receveur, et moyennant l'accord des autorités afin de regrouper les constructions. La surface protégée est alors frappé d'inconstructibilité.

### 4.3.3 *L'Italie et Milan*

Même s'il a connu de nombreux écueil, le système italien de droits à construire a été appliqué à de larges zones urbaines.

<sup>43</sup> Voyez <http://www.nypap.org/archives/129>

La Ville de Milan prépare l'Exposition Universelle de 2015. Elle a adopté un plan de 13 milliards d'euros pour le développement de ses infrastructures de transport. Par ailleurs, un projet urbanistique d'envergure dénommé « Territorial Governance Plan » en discussion au conseil municipal viserait à créer différentes centres, denses, verticaux, bien équipés, interconnectés dans un système de voies piétonnes, et ceinturés de parcs<sup>44</sup>.

Chaque propriété, en ce compris publique, disposerait – quels que soient son affectation urbanistique et son état – d'un nombre théorique de droits à construire y attaché. Ces droits à construire ne seraient, bien évidemment, pas utilisables par les propriétaires de propriétés sujettes à conservation mais pourraient être vendus aux propriétaires de propriétés susceptibles d'être construites, densifiées ou redéveloppées.

Les développeurs pourraient ainsi collecter une série de droits à construire leur permettant de créer des structures bien plus importantes que celles autorisées à l'heure actuelle, dans des limites à définir. Les parcelles venderesses deviendraient propriété publique, permettant aux pouvoirs publics de se rendre maîtres du foncier destiné à des infrastructures publiques sans avoir à l'acquérir ni à l'exproprier. Par ailleurs, le produit généré par la vente par les autorités publiques des droits à construire sur les espaces publics et les réserves foncières qu'elles détiennent leur permettrait de financer partiellement le redéveloppement urbain.

Concernant les échanges, une « bourse » serait créée. Tout propriétaire empêché d'utiliser ses droits à construire pourrait y vendre ses droits à construire. Tout propriétaire de terrain valorisable pourrait y acheter ces droits à construire à un prix de marché. La bourse serait gérée par une société « Borsa Italiana » sous la supervision d'une autorité de contrôle « Consob ».

Ce plan est particulièrement ambitieux en ce qu'il concernerait l'ensemble du territoire de la Ville de Milan. Certains observateurs ont émis des doutes sur sa faisabilité, notamment au vu de sa complexité sur le plan technique et opérationnel.

#### 4.4 Application au PUL ?

Considérant le nombre limité de propriétaires concernés et du PPUL, nous pensons que la création d'un système de droits à construire n'est sans doute pas adapté et demanderait des efforts institutionnels et une ingénierie financière mais également fiscale sans commune mesure avec les objectifs à atteindre. En effet :

- la fixation des coefficients et des droits à construire de base serait pratiquement impossible à déterminer en ce qu'elle devrait prendre en compte non seulement la valeur du terrain mais également celle du bâti existant et des revenus qu'il génère (très disparate dans le PPUL) ;
- les conditions minimales d'atomicité et de liquidité d'un marché de droits à construire ne sont sans doute pas atteintes ;
- la mise en place d'un tel système nécessiterait à tout le moins une modification des règles en matière d'indemnisation des moins-values d'urbanisme, qui ne manquerait pas de susciter des débats difficiles;

---

<sup>44</sup> Voyez, E. BACKUS, « Europe Cinderella », 25 avril 2009, site FT.com, <http://www.ft.com/cms/s/2/10549bda-2f9d-11de-a8f6-00144feabdc0.html>

- détacher le droit à construire du droit de propriété poserait des questions théoriques qui n'ont pas trouvé de réponses définitives dans les pays voisins malgré une expérience de trente ans ;
- la qualification juridique du droit à construire (ainsi détaché du droit de propriété) poserait des questions complexes sur le plan comptable et fiscal.

Le système de servitudes d'urbanisme de la Ville de New-York, simple et d'initiative privée, pourrait toutefois être intégré dans une certaine mesure dans le PPAS nous semble-t-il.

Pour le surplus il nous paraît que, soit le PPAS flexible est un succès et alors la voie de l'expropriation pourrait être envisagée pour les quelques cas isolés de blocage, soit le PPAS flexible n'a pas de succès et le système des droits à construire ne saurait pallier cet échec.



## G. Les véhicules d'accompagnement

### 1. Un pilote dans l'avion

Tous les acteurs que nous avons rencontrés plaident en faveur de la mise en place d'un pilote dans l'avion<sup>45</sup>, aux fins de créer la synergie nécessaire à la réalisation du PUL, de coordonner les différents interlocuteurs, de veiller à ce que les procédures ne s'enlisent pas et de prendre les décisions qui s'imposent ou à tout le moins de faire en sorte que ces décisions soient prises.

### 2. La société du PUL

Quoique nous soyons arrivé à la conclusion que la reprise du foncier par le public n'était ni souhaitable ni envisageable, il est tout à fait évident qu'un acteur public fort est essentiel à la réussite du PUL.

Dans notre schéma de réflexion et en l'absence de maîtrise du foncier, cet acteur ne serait pas comparable à l'EPAD dont question à la section D.1.1.

Cet acteur serait un aménageur non propriétaire du foncier.

Un exemple intéressant a été expérimenté en la matière dans la région de Valence en Espagne<sup>46</sup>.

Il s'agit d'une zone d'aménagement concertée sans concentration préalable du foncier, sur une base participative.

L'initiative du projet est prise par le privé (pas nécessairement tous les propriétaires de la zone) ; il est soumis aux autorités qui approuvent, modifient ou rejettent le projet.

Une fois le plan adopté, les propriétaires ont le choix d'y participer ou de se faire exproprier. Ils n'ont pas le choix d'attendre.

Un « agent urbanisateur » (public ou privé en suite d'une procédure de marché public d'attribution de concession) est désigné qui se charge de la mise en œuvre du plan et des expropriations éventuelles. De plus en plus de programmes s'effectuent sans que l'agent urbanisateur soit propriétaire de parcelles.

Ce système est obligatoire mais n'oblige pas l'agent urbanisateur à collecter préalablement les parcelles.

Ce système a toutefois connu des écueils sur le plan légal en termes notamment de transparence et de respect des règles sur les marchés publics (le système espagnol a été modifié en suite de critiques des institutions européennes).

---

<sup>45</sup> F. DELMOTTE, M. HUBERT & F. TULKENS, *op. cit.*, p. 9.

<sup>46</sup> D. MUNOZ GIELEN & W. KORTHALS ALTES, "Lessons from Valencia – Separating infrastructure provision from land ownership", *TPR*, 78(1), 2007, pp. 61 et s..

La société de PUL pourrait être créée par délégation de la RBC avec comme autres membres consultatifs la VdB, des représentants des propriétaires privés et dans la mesure légalement possible la CE.

Un organisme para-régional pourrait jouer ce rôle. Il nous paraît qu'un organisme *ad hoc* (public ou d'économie mixte) pourrait être considéré, l'ampleur du travail ne pouvant sans doute pas être intégrée dans un organisme existant. Il ne nous appartient pas de prendre position sur cette question et nous laissons donc le soin à la RBC de prendre position<sup>47</sup>. Il nous paraît toutefois que l'expérience de la Régie des Bâtiments pourrait être utile.

Comme suggéré par le FQE, cet organisme aurait notamment pour mission de :

- coordonner tous les acteurs ;
- préparer les instruments urbanistiques nécessaires à adopter par la RBC : modification du COBAT, modification du PRAS, création d'un PPAS, ... ;
- organiser les quelques expropriations qui s'avèreraient indispensables ;
- gérer le produit des charges d'urbanisme ; et
- prévoir la création d'un cadre contractuel de management mixte de type PPP (Partenariat Public Privé) pour :
  - la gestion des incidences des chantiers (riverains, circulation, décombres), et
  - du PUL après travaux.

---

<sup>47</sup> Quid de l'intervention de l'Agence de Développement Territoriale, du « maître architecte », de la SDRB,... ?

## H. La CE

La CE est l'un des acteurs le plus important du PUL en sa qualité de demandeur de surfaces et de propriétaire.

Ses prises de positions seront déterminantes pour le succès ou l'échec du PUL.

Au nombre des questions qui se posent, nous en retenons deux.

### 1. Engagement définitif quant aux besoins

Certains autres propriétaires privés ont demandé une position claire quant à l'engagement de la CE quant à ses besoins, en insistant sur le fait que, dans le contexte économique actuel, construire « à blanc » (c'est-à-dire à risque) des immeubles de 50.000 m<sup>2</sup> dans le PUL est devenu difficile à financer.

Il est à noter que les règles en matière de marchés publics varieront en fonction du moment auquel la CE prendra des engagements fermes et définitifs ; il s'agira suivant la situation d'une simple location ou d'un simple achat ou d'un marché de travaux ou de promotion.

### 2. Charges d'urbanisme

Le 14 avril 2009, la CE a attiré la Belgique devant la Cour de Justice européenne pour son refus d'exonérer les institutions européennes des charges d'urbanisme imposées lors de la délivrance des permis d'urbanisme sur leurs bâtiments (de bureau).

La CE estime qu'au titre de l'exonération fiscale prévue dans le Protocole sur les Privilèges et Immunités des Communautés, elle est exemptée de ces charges d'urbanisme à raison de ce qu'elles ne constitueraient pas la rémunération proportionnelle de services d'utilité générale directement rendus aux institutions européennes et devraient dès lors être qualifiées d'impôts.

Sans préjuger de la manière dont la Cour de Justice européenne tranchera cette question, il est intéressant de relever que, dans son arrêt du 15 juin 2009 annulant l'arrêté bruxellois de 2003 sur les charges d'urbanisme, le Conseil d'Etat a qualifié les charges d'urbanisme de « rétribution », concept qui se rapproche plus de la redevance que de l'impôt. Cette distinction n'existe pas dans le Protocole sur les Privilèges et Immunités des Communautés et la Cour de Justice européenne n'est pas tenue par la qualification du Conseil d'Etat, mais l'argument ne manquera pas cependant d'être utilisé <sup>48</sup>.

Cette question est évidemment déterminante. Dans la mesure où la CE ne serait pas redevable de charges d'urbanisme notamment dans le cadre du PUL, l'absence de contribution correspondante au coût des infrastructures devrait être reportée sur le public ou sur les autres propriétaires.

Il y aura également lieu de tenir compte de la reconversion des immeubles libérés par la CE dans la zone hors PUL dans le cadre de la contribution générale de la CE au projet de Ville, en gardant à l'esprit que plusieurs communes sont concernées.

---

<sup>48</sup> C.E., U.P.S.I. et consorts c/ la RBC, 15 juin 2009, n° 194.193.

# I. Le périmètre du PUL et à la zone hors PUL

## 1. Périmètre du PUL

La question de la légitimité du périmètre du PUL est bien évidemment fondamentale.

Afin de faire œuvre créatrice, nous avons considéré ce périmètre comme un élément invariable du PUL mais il n'est pas exclu que le choix de ce périmètre soit remis en cause par des tiers dans le cadre de recours à l'encontre des instruments ou permis qui seraient adoptés ou délivrés.

Ainsi, certaines voix se sont élevées relativement à l'exclusion de la rue Bélliard de ce périmètre.

## 2. Zone hors PUL

Il est tout aussi évident que le PUL aura des effets directs et indirects sur la zone hors PUL et tout particulièrement sur la zone dans laquelle la CE va libérer des bâtiments.

Le FQE poursuit donc une réflexion séparée quant à l'opportunité d'élargir le périmètre du PPAS envisagé à cette zone hors PUL pour compenser les effets du PUL et assurer une transition harmonieuse entre le PUL et son environnement.

La libération par la CE de surfaces dans la zone hors PUL va en effet générer un autre effet de déveine, qui pourrait le cas échéant, dans le cadre d'un PPAS aux contours élargis, être compensé par une densification, ce suivant les idées évoquées dans la note du FQE.

Des règles *ad hoc* pourraient également être adoptées relativement aux surfaces libérées par la CE afin d'en assurer une reconversion optimale, tenant compte :

- rappelons-le, de ce que ces surfaces sont situées sur le territoire de trois communes différentes (Bruxelles, Ixelles et Etterbeek) ; et de ce que
- la CE n'est pas nécessairement le plein propriétaire des surfaces ainsi délaissées, ce qui justifie une appréciation de la situation au cas par cas.

## J. Conclusion

Le PUL constitue un projet d'envergure dont le succès dépend non seulement d'une modification importante des instruments urbanistiques, mais plus fondamentalement d'un nouveau dialogue et plus encore d'un nouveau rapport de confiance entre les différents acteurs publics et privés.

Aucun des acteurs publics ni privés n'est en mesure d'assurer seul le succès du PUL.

Il y a notamment lieu de repenser le rapport ancestral entre le domaine public et la propriété privée, les propriétaires privés ayant évolué quant à leur appréhension de l'espace public.

De plus, si des contraintes financières et politiques empêchaient la reprise du foncier par le public, le succès du PUL n'en serait pas pour autant mis en péril, le secteur public pouvant concevoir un système maniant la carotte et le bâton à l'aide d'instrument de politique foncière novateurs permettant d'obtenir l'adhésion des acteurs privés. Il appartiendra toutefois au secteur public d'être clair quant à son appétit ou non de capter une partie des plus-values privées. Une position claire-obscur à ce propos mettrait en péril la mécanique nécessaire à la réalisation du projet.

Nous pouvons nous inspirer de plusieurs exemples étrangers pour adopter un système flexible tout en respectant les droits légitimes de l'ensemble des acteurs concernés.

Un acteur public fort et dédié entièrement au PUL sera indispensable à sa réussite.

Enfin, la position de la CE, en sa qualité d'acteur de premier rang, relativement à certaines questions sera cruciale.

Le PUL est lancé ; il n'est plus possible de revenir en arrière. Que les orientations soient prises dans un sens ou dans l'autre, il est important de ne pas tergiverser et de donner une réponse claire aux demandes de la CE ; la légitimité de Bruxelles en tant que capitale européenne en dépend.

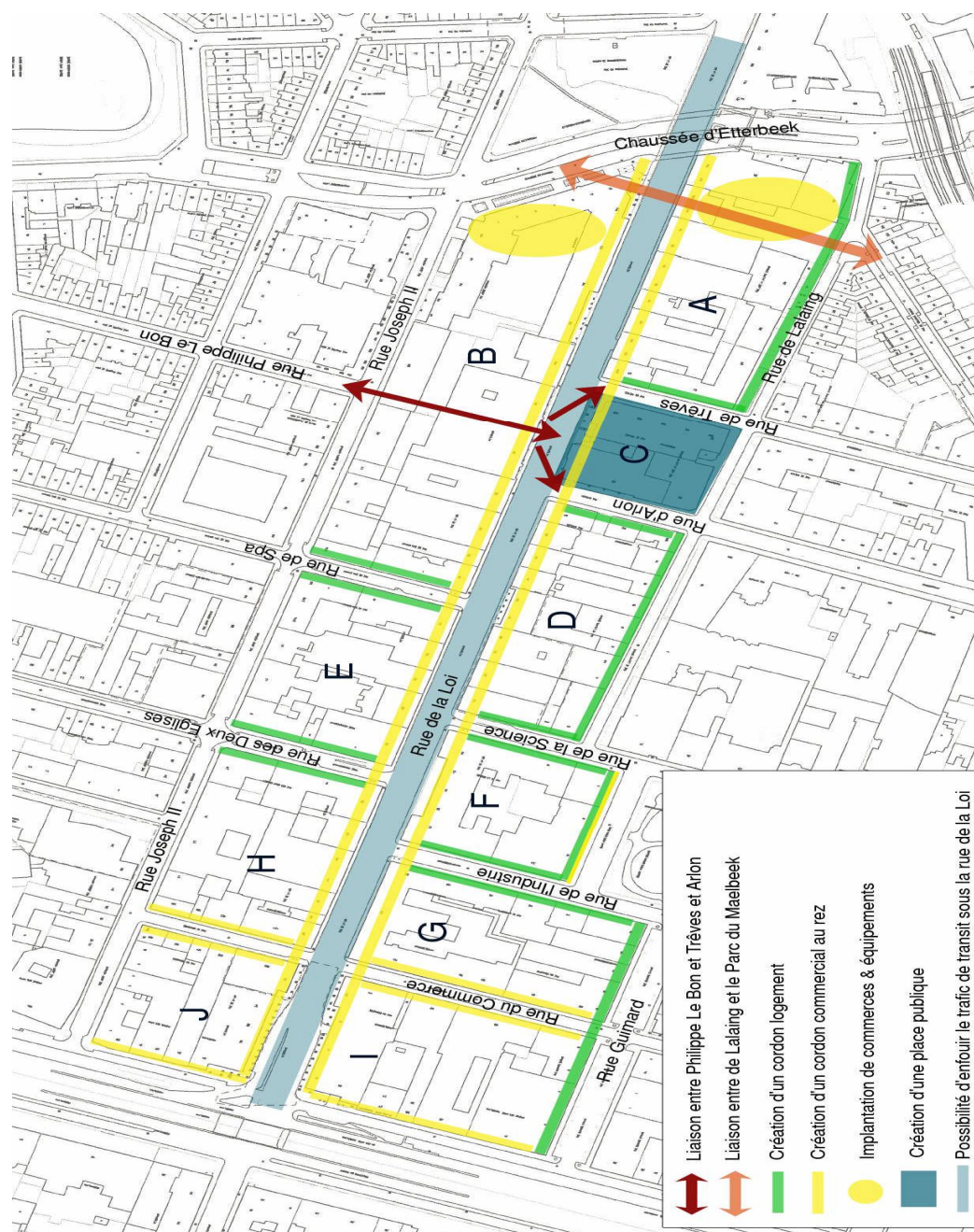
Nous remercions le FQE de nous avoir donné l'opportunité de travailler à ces très intéressantes questions.

Rudy Dupont  
Avocat

Daniel Fesler  
Avocat

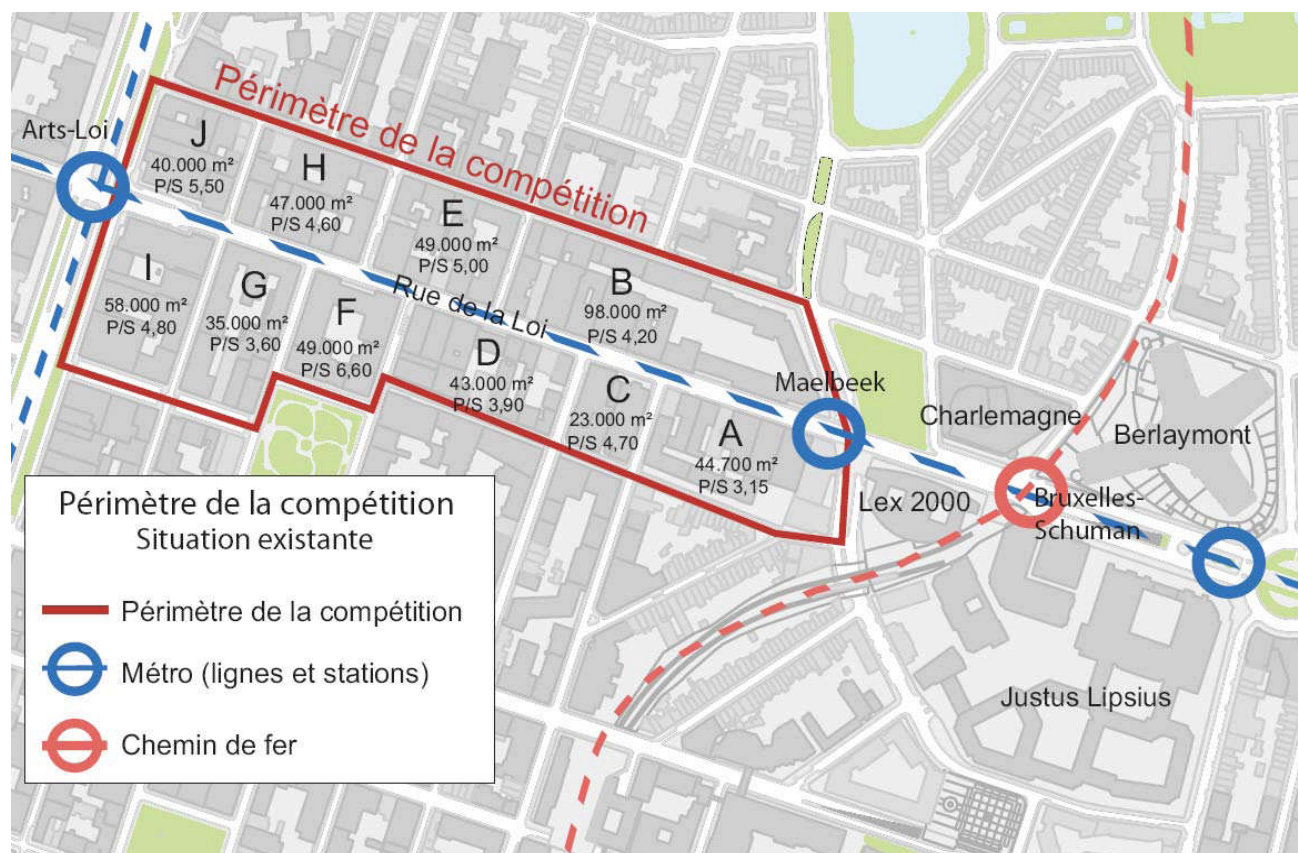
# 638918

## Annexe 1 - Plan sommaire du projet

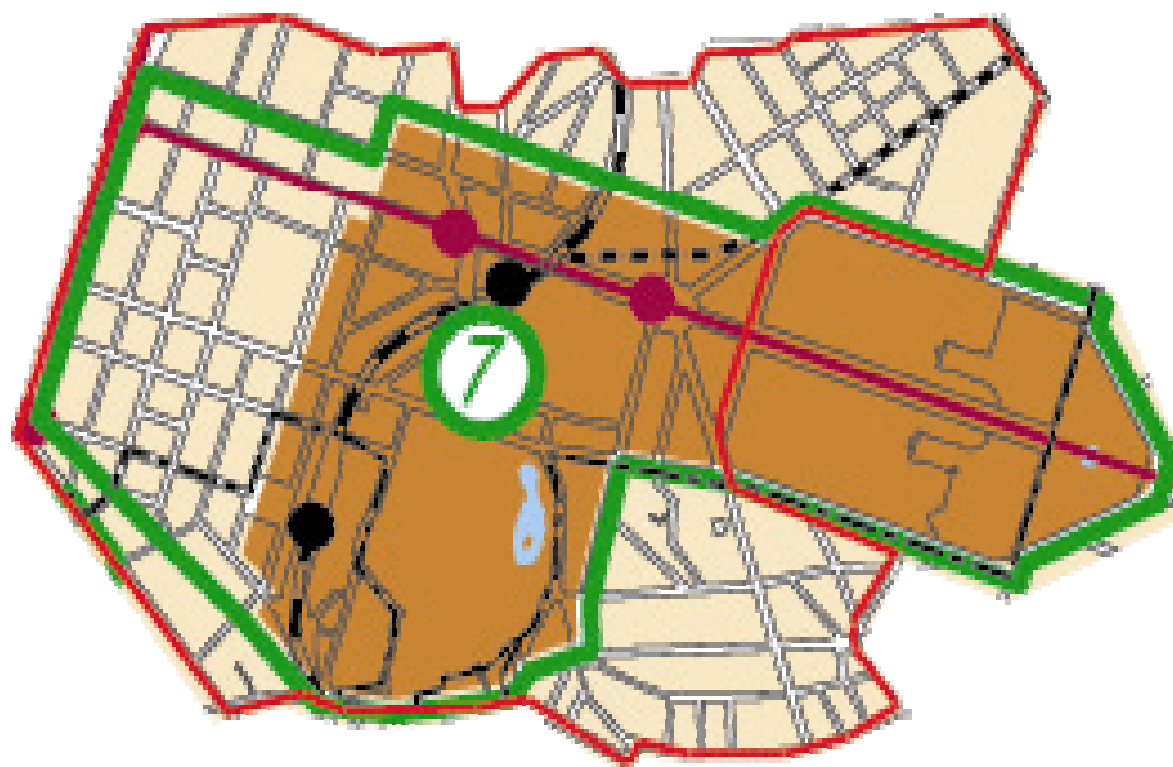




## Annexe 2 - Périmètre du PUL

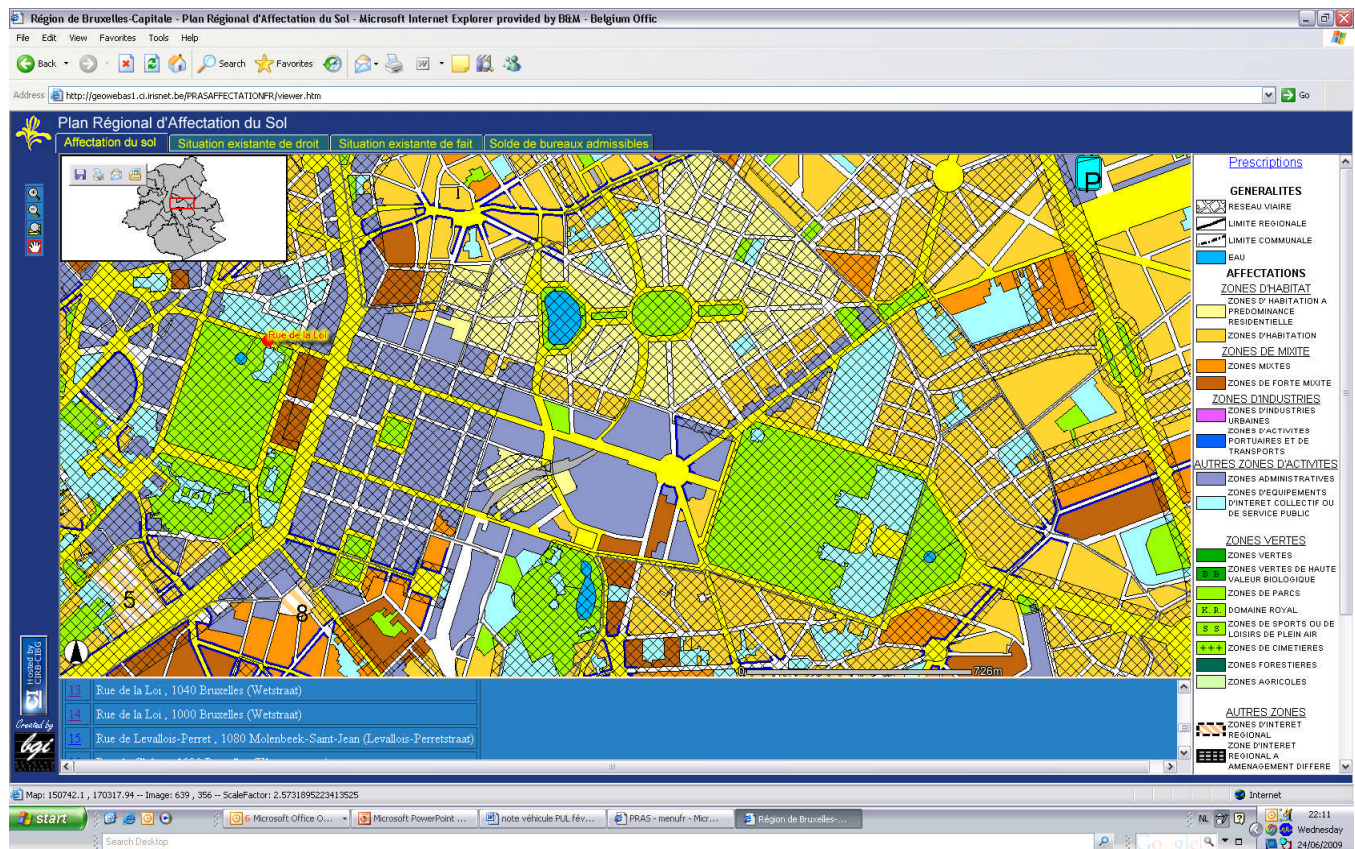


### Annexe 3 - Zone levier n° 7 du PRD





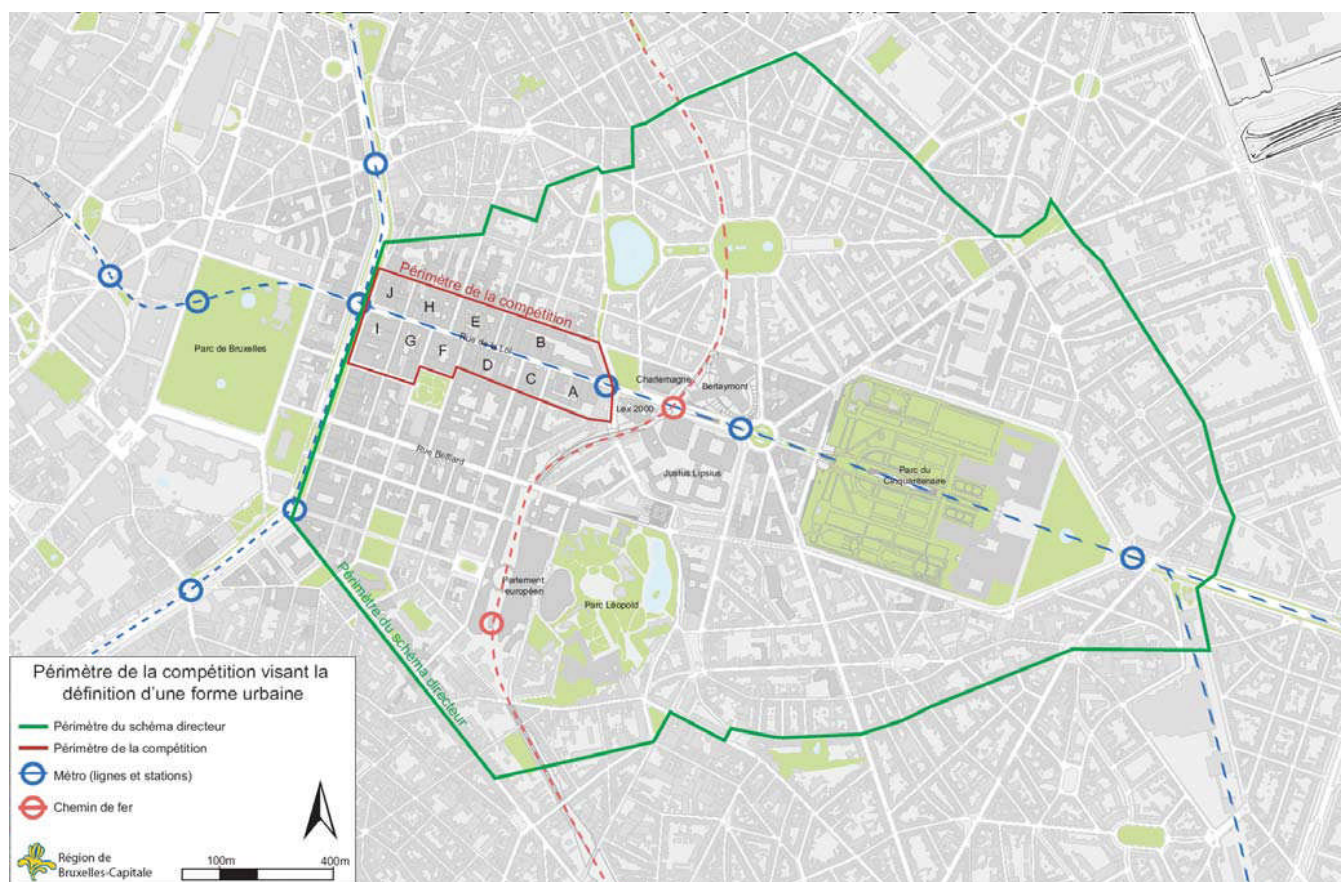
## Annexe 4 - PRAS



## Fonds Quartier européen – Conception d'un véhicule d'accompagnement pour la nouvelle forme urbaine Loi



## Annexe 6 - Périmètre du schéma directeur et PPUL



Baker & McKenzie International is a Swiss Verein with member law firms around the world. In accordance with the common terminology used in professional service organizations, reference to a "partner" means a person who is a partner, or equivalent, in such a law firm. Similarly, reference to an "office" means an office of any such law firm.

© 2009 Baker & McKenzie  
All rights reserved.