



HAL
open science

La trame parcellaire, frein ou levier du projet urbain ? L'exemple du projet urbain Loi à Bruxelles

Philippe Thiard

► **To cite this version:**

Philippe Thiard. La trame parcellaire, frein ou levier du projet urbain ? L'exemple du projet urbain Loi à Bruxelles. La parcelle dans tous ses états, pp.153-172, 2022, 978-2-7535-8247-7. hal-02265705

HAL Id: hal-02265705

<https://hal.science/hal-02265705>

Submitted on 11 Aug 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

Philippe Thiard, « La trame parcellaire, frein ou levier du projet urbain ? L'exemple du projet urbain Loi à Bruxelles », in Florence Bourillon, Corinne Jaquand, *La parcelle dans tous ses états*, Paris : l'œil d'or, critiques et cités (à paraître)

Dans le cadre du schéma directeur d'aménagement du quartier européen¹, ensemble urbain composite de près de 328 ha regroupant l'essentiel des institutions européennes et des activités de représentation qui travaillent à leur contact, la Région de Bruxelles-Capitale a lancé en 2008 une consultation internationale d'urbanisme visant à « la définition d'une forme urbaine pour la rue de la Loi et ses abords »². Les dix îlots concernés (figure 1) occupent une emprise plutôt modeste au sein du quartier européen (15 hectares) mais ils se situent dans un périmètre à forts enjeux de développement, aux marges de l'ancien quartier Léopold³. Ce dernier a été investi dès la fin des années 1950 par des immeubles de bureaux. Sa périphérie est marquée par des « paquebots » emblématiques (*Berlaymont, Juste Lipse, Charlemagne, Lex 2000*, bâtiment du Parlement) au sein desquels ont été installées les institutions européennes les plus importantes (Commission, Conseil européen, Parlement européen) et qui introduisent des ruptures morphologiques importantes. Cet ensemble témoigne en outre d'une qualité urbaine médiocre et de la vétusté de certains éléments du parc immobilier, contradictoires avec le rayonnement international que les autorités bruxelloises souhaitent pour ce quartier. La consultation a conduit à la désignation de l'atelier Christian de Portzamparc comme lauréat du projet en 2009, à l'adoption formelle des orientations d'aménagement par la Région en décembre 2010, à l'élaboration lente et conflictuelle de 2011 à 2013 d'un règlement d'urbanisme *ad hoc*, le Règlement Régional d'Urbanisme Zoné (RRUZ) assorti d'un périmètre d'intérêt régional, sans qu'une véritable traduction opérationnelle du projet n'ait encore vu le jour, le plan particulier d'affectation des sols qui régit la mutation future du quartier restant à élaborer d'ici l'été 2016.

L'étalement dans le temps des débuts difficiles de cette opération – six ans depuis le lancement de la consultation – tient beaucoup aux tensions qui sont apparues au fil du temps entre les différents acteurs du projet. Celles-ci résultent d'objectifs de programmation qui ne font pas consensus ou dont l'impact supposé est susceptible d'engendrer certaines nuisances. Les termes du désaccord se sont cristallisés entre la Région de Bruxelles-Capitale, porteuse de la démarche, la Ville de Bruxelles, compétente *a priori* et sous certaines conditions de la délivrance des autorisations de construire et les associations de quartier ou de défense de l'environnement, très actives à Bruxelles en amont des projets urbains. La Commission européenne et les investisseurs immobiliers, par leur stratégie propre au regard du projet – comme utilisateurs de nouvelles surfaces de bureaux pour la Commission et en tant que constructeurs pour les investisseurs –, n'en ont pas toujours facilité le portage en raison du flou de certaines de leurs intentions (Commission européenne) ou d'exigences de rentabilité économique difficiles à atteindre dans le contexte économique actuel⁴. Les motifs de désaccord autour

¹ Le schéma directeur est un document de planification urbaine de nature indicative propre à la Région Bruxelles-Capitale. Il est avant tout conçu comme un outil de concertation entre les parties prenantes d'un projet d'aménagement sans portée normative réelle. La Région peut en prescrire l'élaboration sur les secteurs dits « zones-leviers » du Plan Régional de Développement – 14 sur l'ensemble de l'agglomération bruxelloise dont le quartier européen. Son adoption peut entraîner la révision par la Région de son Plan Régional d'Affectation des Sols (PRAS) et des Plans Particuliers d'Affectation des Sols (PPAS) qui sont de la compétence des communes. En cas de refus communal d'opérer une telle révision, la Région peut se substituer à elle à travers la mise en œuvre d'un Règlement Régional d'Urbanisme Zoné (RRUZ) et elle peut elle-même engager dans ce cas l'élaboration d'un PPAS. Le projet urbain Loi est précisément à ce jour un exemple de ces deux cas de figure.

² BIP (Brussels Info Place), *Projet urbain Loi. Une forme urbaine pour la rue de la Loi et ses abords*, Bruxelles, 2010, p. 28

³ Le quartier Léopold est le premier grand lotissement à l'architecture néo-classique créé après l'indépendance de la Belgique hors les fortifications de Bruxelles (petite ceinture actuelle). Il a été aménagé sur 75 hectares à partir de 1837 mais les hôtels particuliers et maisons bourgeoises qui le caractérisaient ont été remplacés progressivement depuis 50 ans par des immeubles de bureaux (voir Thierry Demey, *Bruxelles, capitale de l'Europe*, Bruxelles, Badaeux, 2007, p 33-75).

⁴ Benoit Mathieu, « Financement. Les quatre grandes interrogations qui pèsent sur les projets », *Le Soir*, Économie, 4 juin 2010, p. 25 ; Vanessa Lhuillier, « L'UE veut 250.000 m² de bureaux », *Le Soir*, 17 octobre 2013, p. 27

du projet urbain Loi qui permettent par ailleurs d'en faire une rapide présentation, concernant aujourd'hui principalement les points suivants :

- la densité : le projet prévoit en effet de porter les surfaces de plancher de 490 000 à 880 000 m², soit une augmentation de 80 % ;
- l'impact environnemental notamment en termes de vent et d'ombre portée : les tours prévues sur les îlots A et B sont en effet de nature, d'après l'étude d'impact menée suite à l'élaboration du RRUZ, d'apporter de telles nuisances en particulier dans les quartiers résidentiels au nord-est du périmètre ;⁵.
- la mixité urbaine : le quartier ne comportant plus aucune fonction résidentielle, il est prévu de réintroduire 110 000 m² de logement, soit 12,5 % des surfaces, mais selon des modalités concrètes qui restent à préciser ;
- la mobilité : l'augmentation de la densité, notamment de bureaux, nécessiterait une amélioration importante de l'offre de transport en commun (mise en service du RER, automatisation des lignes 1 et 5 du métro)⁶ qui n'est pas encore à l'ordre du jour.

Bien que ces différents sujets de désaccord déterminent aujourd'hui les aléas importants que rencontre la gouvernance de ce projet urbain, ils ne seront pas évoqués ici, même s'ils constituent le cœur de la discussion en cours entre les différentes parties prenantes. Il s'agira plutôt d'analyser le parti d'aménagement proposé, ainsi que le règlement d'urbanisme déjà rédigé, pour comprendre le rôle que joue, jouera ou pourrait jouer – sous certaines conditions – la trame parcellaire dans la reconfiguration urbaine envisagée.

Sur ce point, la première traduction réglementaire du projet urbain à travers le RRUZ a mis rapidement à jour un balancement entre deux supports d'écriture de la forme urbaine, celui de la parcelle et celui de l'îlot, la mise en tension qui en résulte apparaissant dans l'état actuel de la mise en œuvre comme non résolue. Si les facteurs de ce balancement sont assez aisément identifiables, son dépassement semble plus incertain et renvoie aux problématiques de l'urbanisme opérationnel telles qu'on les rencontre en France et ailleurs en Europe depuis une dizaine d'années⁷. Elles ont été récemment formulées par Jacques Lucan, à travers le concept de macrolot⁸, qu'on peut ici définir, pour simplifier, comme une hybridation, en contexte opérationnel, des échelles de la parcelle et de l'îlot. Dans ces conditions, on pourra se demander si le projet urbain Loi tend à évoluer vers l'émergence d'une approche opérationnelle de ce type ou bien si les conditions de sa réalisation ne conduisent pas plutôt à une induration de la trame parcellaire existante.

Le projet urbain Loi : un projet dont la conception balance entre la parcelle et l'îlot

Le parti d'aménagement proposé par Christian de Porzamparc n'est pas à proprement parler calé sur la trame parcellaire préexistante et assez hétérogène du quartier (figure 1). Cette dernière s'est transformée depuis cinquante ans dans un cadre spontané et très faiblement réglementé. À partir de la fin des années 1950, le parcellaire étriqué des maisons bourgeoises ou des immeubles de rapport du quartier Léopold ainsi que du tissu faubourien qui l'entourait, a laissé la place à un parcellaire partiellement remembré pour permettre l'édification d'immeubles de bureaux de six ou sept niveaux

⁵ ARAU (Atelier de Recherche et d'Action Urbaines), *Quartier européen : le Projet Urbain Loi compromis*, communiqué de presse du jeudi 16 mai 2013, 11 p.

⁶ Mathieu Sonck, *Le PUL ou la démission des pouvoirs publics face aux promoteurs de tous poils, surtout un !*, Bruxelles, IEB (Inter-Environnement Bruxelles), 22/12/2010, 5 p. ; Vanessa Lhuillier, « L'UE veut... », *op.cit.*, p. 27

⁷ Corinne Siino et al. (sous la direction de), *Métropolisation et grands équipements structurants*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2004 ; Alain Bourdin, Robert Prost (sous la direction de), *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Paris, Parenthèses, collection la ville en train de se faire, 2009

⁸ Jacques Lucan, *Où va la ville aujourd'hui ? : Formes urbaines et mixités*, Paris, Éd. de la Villette École d'architecture de la ville & des territoires, 2012

d'un gabarit moyen compris entre 10 000 et 30 000 m². Les promoteurs et investisseurs ont en effet racheté les immeubles préexistants pour disposer de l'assiette foncière nécessaire à la construction de petits ensembles tertiaires correspondant à la demande de bureaux en blanc⁹, naissante au tournant des années 1960 dans les grandes villes d'Europe continentale. Les opérations les plus importantes se sont concentrées le long des rues de la Loi et Belliard, tandis que les rues adjacentes connaissaient une mutation plus lente en raison d'une structure parcellaire moins favorable.

Dans le projet urbain Loi, la référence urbanistique choisie est plutôt celle déjà expérimentée à partir de 1995 par l'architecte au sein de l'îlot Masséna de la ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) Rive Gauche à Paris, à savoir celle correspondant aux concepts d'îlot ouvert et de rue ouverte. Jacques Lucan a récemment rappelé le contexte d'apparition de ces principes d'urbanisme, celui d'une zone d'aménagement – la ZAC Rive Gauche –, critiquée dès 1991 pour l'excessive rigidité de ses formes et notamment pour le caractère excessivement ordonnancé (voire fermé disaient certains) des premiers îlots coordonnés par Roland Schweitzer. Cette rigidité se retrouve tout naturellement dans le quartier de la Loi à Bruxelles où les largeurs de voies assez réduites combinées à des fronts bâtis continus déterminent une fermeture de l'espace urbain souvent rappelée pour caractériser l'ambiance urbaine particulière de ce quartier¹⁰. Les conceptions de Christian de Portzamparc pour l'îlot Masséna ont d'ailleurs déjà été expérimentées par lui, à plus petite échelle, dans d'autres projets urbains (*Atlanpôle* à Nantes par exemple) et il les a formalisées dans la théorie des trois âges de la ville¹¹. La ville de l'âge III, contemporaine, se distingue ainsi des villes de l'âge I (villes historiques) et de l'âge II (villes de l'urbanisme moderniste) par une réécriture de l'îlot qui permet d'introduire une diversité des formes, des fonctions ainsi que des espaces libérés par des jeux d'ouverture, de gabarit et d'aspect brisant les régularités des âges antérieurs. Les principes de l'îlot ouvert ainsi entendu conduisent à certains caractères particuliers de la morphologie urbaine :

- singularité, hauteurs variables et non mitoyenneté des bâtiments ;
- implantations à l'alignement majoritaires mais en ménageant des ouvertures sur les cœurs d'îlots pour préserver des vues et ouvrir des passages ;
- utilisation des espaces ouverts pour des jardins, des espaces verts tout en gardant une séparation claire entre espaces publics et privés ;
- indépendance des bâtiments, ce qui permet de mixer les programmes, les volumes et les matériaux¹².

Ces principes induisent également le recours à trois instruments qui organisent trois des échelles du projet urbain dont l'articulation est nécessaire à la cohérence d'ensemble :

- l'échelle du quartier repose sur une « grille » d'espaces publics (trame viaire) et de paysage qui donne la clé d'ensemble ;
- l'échelle de la parcelle (conduite d'opération) s'appuie sur l'outil du parcellaire tri-dimensionnel qui donne à chaque opérateur un cadre volumétrique plus grand que le volume nécessaire à la construction, ce qui permet de laisser une liberté de forme, de volume et d'aspect, tout en l'orientant dans ses grandes lignes ;
- l'échelle de l'îlot ou du sous-îlot donne lieu à la rédaction d'une « fiche de lot » dans laquelle la combinaison des formes déterminées par le parcellaire tri-dimensionnel est complétée par

⁹ Immeubles de bureaux locatifs construits par des investisseurs dont les utilisateurs finaux ne sont pas connus au début de la construction.

¹⁰ Bruno Clerbaux, « Quartier européen / Quartiers européens. Bilan et perspectives » dans Patrice Laconte (sous la direction de), *Bruxelles, la Belgique et l'Europe : un urbanisme cosmopolite*, Lyon, CERTU, 2007, p. 71

¹¹ Christian de Portzamparc, « La ville de l'âge III », *Conférences Paris d'architectes, les mini-PA*, n° 5, 1995, p. 14.

¹² Paris-Rive Gauche, *Christian de Portzamparc. L'îlot ouvert*, Paris, Ante Prima, 2010, p. 74

des prescriptions sur les droits de vue, les passages, les ouvertures, ce qui peut conditionner *in fine*, par itération, le redécoupage parcellaire à opérer.

Par conséquent, avec le concept d'îlot ouvert, le parcellaire ne se situe pas au cœur de la conception de la forme urbaine mais constitue plutôt un paramètre de second rang, l'îlot, dont l'effet structurant s'affirme notamment à travers la fiche de lot, portant la cohérence de l'ensemble.

Ce cadre conceptuel et pratique déjà développé pour l'îlot Masséna à Paris se retrouve donc avec force dans le projet urbain Loi et ceci d'autant plus que la trame viaire quadrangulaire du périmètre reproduit la logique de grille évoquée précédemment. Le parcellaire n'est pas pour autant absent de la définition de la forme urbaine future mais il apparaît plutôt indirectement, à travers les qualités dérivées attribuées à certains types de parcelles (hauteurs des constructions qu'elles portent, alignement, potentialité de libération) qui déterminent trois formes de mobilisation du parcellaire existant visant à atteindre l'objectif de diversité, voire d'éclectisme, du paysage urbain.

Une première mobilisation s'opère ainsi à des fins de conservation du patrimoine bâti hérité et de création d'éléments de variété en lien avec ce même patrimoine : les parcelles étroites et plus petites qui supportent les quelques hôtels particuliers encore présents dans le quartier Léopold sont appelées à constituer des supports singuliers que les constructions futures envelopperont et qui se démarqueront par un alignement propre, en recul duquel se feront toutes les constructions nouvelles¹³. La seconde mobilisation permet de définir un premier gabarit de hauteur des nouvelles constructions (24 mètres) correspondant aux immeubles de bureaux conservés qui seraient ainsi enveloppés dans celui des deux autres hauteurs de construction possibles, prévues en recul d'alignement, avec des élévations maximales de 55 mètres pour les constructions moyennes et de 70 mètres à 165 mètres pour les constructions hautes. Enfin, une mobilisation à des fins de démolition des parcelles construites qui accueillent les immeubles les plus dégradés permettra de libérer de l'espace au sol pour créer les premières ouvertures vers les cœurs d'îlots et les premiers « pocket parks », sans que toute la surface foncière libérée ne soit destinée pour autant à ces espaces publics, ouvrant ainsi la voie à des remembrements ponctuels.

Cette capacité à mobiliser les qualités et potentialités de mutation du parcellaire existant a beaucoup contribué à la sélection de ce projet urbain par le jury pour deux raisons : il se démarquait d'une logique de table rase plus perceptible chez certains des autres candidats (Secchi-Vigano, Rem Koolhaas et Xavier de Geeyer) ; il concrétisait l'idée d'une mise en œuvre progressive du projet à partir de la libération plus ou moins contingente des terrains, au gré de l'obsolescence de l'immobilier et des projets des investisseurs¹⁴. Par conséquent, dans sa définition même, le projet urbain Loi adoptait une position équilibrée entre l'îlot et la parcelle pour déterminer les formes futures, tout en ménageant des conditions d'une mise en œuvre progressive du fait de l'absence de maîtrise foncière d'ensemble.

Une traduction réglementaire plutôt « classique » du projet urbain s'appuyant sur la trame parcellaire

Paradoxalement, les suites données au projet ont conduit à bouleverser cet équilibre en conférant un rôle *a priori* plus important au parcellaire dans la définition des formes futures. Quelles en sont les raisons ?

Du fait des tensions engendrées par le projet, la réalisation rapide d'un PPAS définissant des prescriptions particulières par îlot s'est avérée impossible. Par conséquent, le RRUZ qui s'y substituera

¹³ Finalement, la dernière version du RRUZ a fini par abandonner cette prescription de recul.

¹⁴ BIP (Brussels Info Place), *Projet urbain Loi... op.cit.*, Bruxelles, 2010, p. 30-59.

dans un premier temps appuie une part essentielle des normes de construction sur la trame parcellaire, renforçant ainsi le rôle que celle-ci sera susceptible de jouer au stade de la mise en œuvre.

L'îlot n'est plus ordonnancé qu'à travers quelques règles générales (hauteurs limites, linéaire minimum de construction à l'alignement, nombre de tours par îlot, règles particulières d'implantation et de hauteur sur les îlots A et B qui recevront les plus hautes tours...).

La parcelle est par contre assortie d'un ensemble de prescriptions plus précises censées permettre la réalisation du parti d'aménagement. Elle est même spécifiquement définie à travers la notion de terrain dont l'acception, propre à ce projet urbain, a évolué entre la première rédaction du RRUZ en 2011 et la rédaction définitivement adoptée le 13 décembre 2013. Dans la première mouture du texte, le terrain était entendu comme : «une parcelle ou un ensemble de parcelles contiguës, cadastrées ou non, *appartenant à un même propriétaire* »¹⁵. Dans la rédaction finale, cette définition est devenue « *parcelle ou ensemble de parcelles contiguës cadastrées considérées comme formant un tout pour la demande de permis ou de certificat d'urbanisme* »¹⁶ de manière à faciliter le dépôt de permis de construire groupés, soit à l'initiative des propriétaires eux-mêmes dans un cadre coordonné, soit sur recommandation de l'administration et ce afin d'atteindre les objectifs d'ordonnancement prévus par le projet urbain. Cette évolution sémantique est donc en elle-même assez révélatrice de la dialectique parcelle-îlot très prégnante dans la démarche de mise en œuvre.

¹⁵ Région de Bruxelles-Capitale, *Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuvant le règlement régional d'urbanisme zoné sur le périmètre de la rue de la Loi et ses abords*, 2012, p. 8

¹⁶ Région de Bruxelles-Capitale, « Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuvant le règlement régional d'urbanisme zoné et la composition du dossier de demande de certificat et de permis d'urbanisme pour le périmètre de la rue de la Loi et ses abords - 12/12/2013 », *Le Moniteur belge*, n° 31, 30 janvier 2014, p. 8418

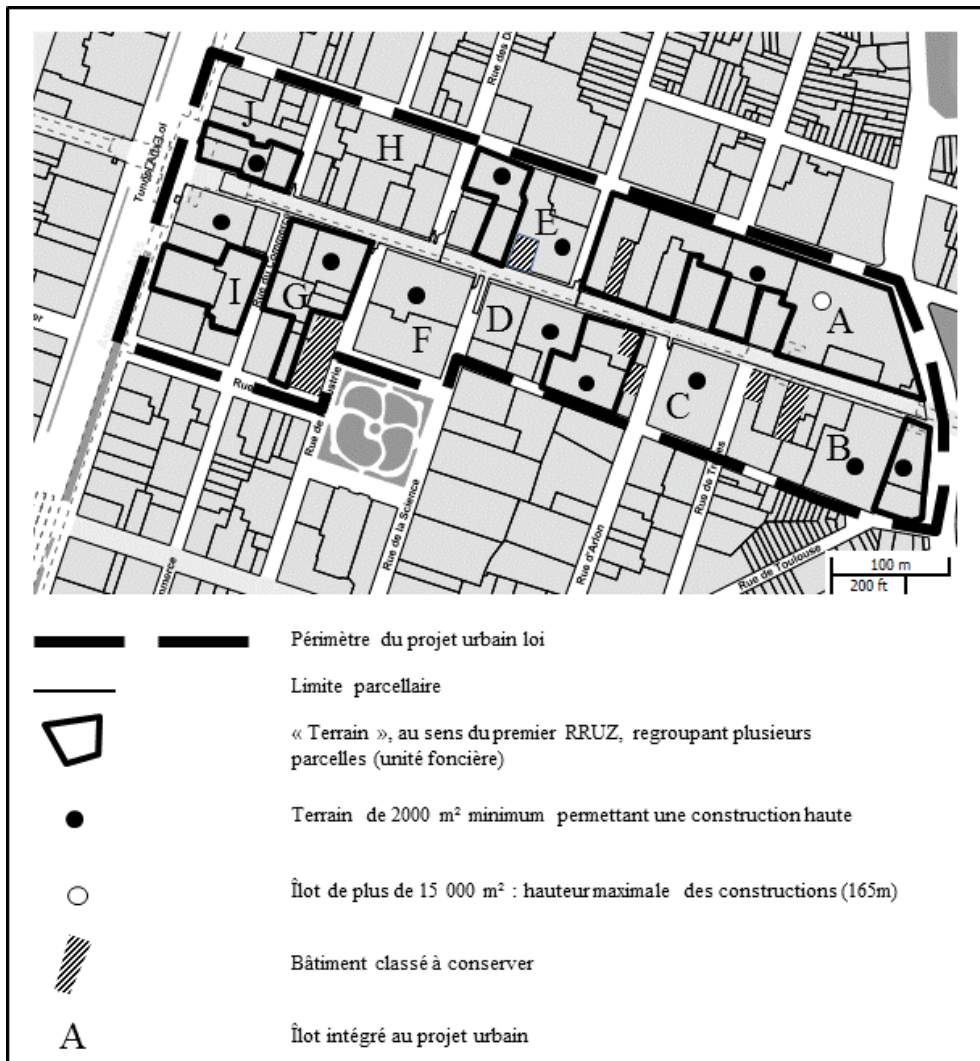


Figure 1 : Structure parcellaire et foncière du périmètre inscrit dans le Projet urbain Loi (fonds de carte : BruGIS : www.bruqis.irisnet.be/ - illustration : P. Thiard)

Ainsi les principales règles attachées à la parcelle ou au « terrain » défini de la sorte sont :

- des règles de hauteur : constructions hautes (70 à 165 mètres) autorisées uniquement sur les terrains de plus de 2000 m² et hauteurs limitées à 32 mètres dans la bande des quatre mètres de part et d'autre des limites séparatives ;
- des règles d'alignement : recul à huit et 22 mètres pour les constructions moyennes et hautes, alignement autorisé pour les constructions basses et, pour les terrains de plus de 25 mètres de façade, libération d'espace en front de rue pour briser l'effet corridor de la rue de la Loi ;
- des règles d'emprise au sol des constructions en fonction de la taille des parcelles : 70 % en règle générale et jusqu'à 80 % pour les terrains de moins de 1500 m² ; 55 % lorsque les terrains portent des constructions hautes dans des îlots de plus de 15 000 m² et 60 % dans les îlots plus petits.

Les parcelles combinées ici en « terrains » et qualifiées à travers les traditionnelles qualités urbanistiques qu'on leur attribue réglementairement (alignement, distances aux limites séparatives, hauteurs de construction...) sont donc bien au cœur de la définition d'une règle d'urbanisme propre au projet urbain Loi, même si cette règle intègre explicitement des paramètres particuliers découlant

des caractéristiques attendues des îlots. Toutefois, la capacité de prise en charge des préconisations du projet urbain par ce seul moyen réglementaire présente des limites. Les questions relatives à la mixité urbaine, enjeu fortement mobilisé par certains acteurs (Ville, associations) sont hors de portée de cette approche réglementaire classique et la forme urbaine elle-même, retravaillée à partir de la seule trame parcellaire, ne permet pas de briser l'effet corridor comme l'étude d'impact sur le premier RRUZ a pu le démontrer (figure 2)¹⁷.

¹⁷ ARAU, *Quartier européen...*, *op. cit.*, p. 4

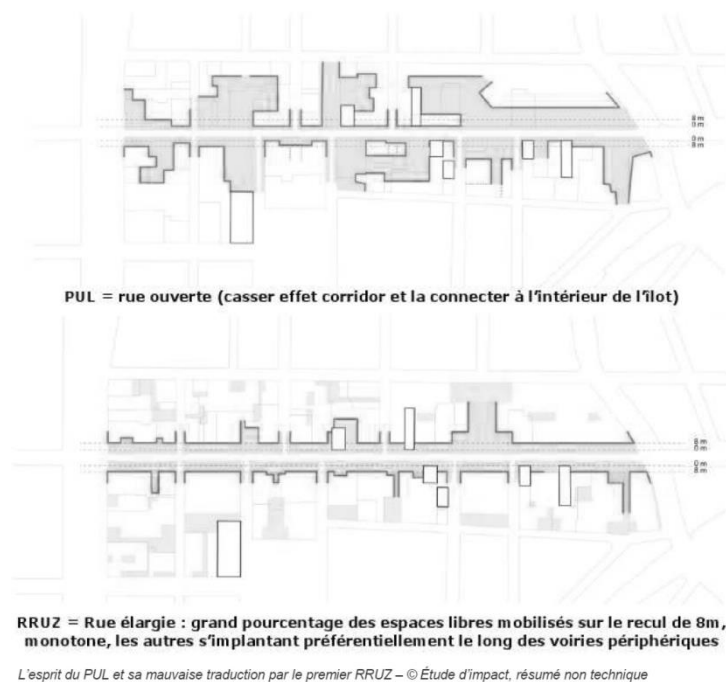


Figure 2 : Le traitement de l'effet corridor de la rue de la Loi dans le projet urbain et dans le premier RRUZ¹⁸

Le macrolot : une perspective opérationnelle possible pour le projet urbain Loi...

La mise en œuvre du projet urbain Loi par la réglementation d'urbanisme balance donc entre parcellaire et îlot, ce qui n'est pas sans rappeler la tendance constatée à l'affirmation d'une nouvelle échelle d'aménagement urbain, celle du macrolot, tendance observée par Jacques Lucan au cours de ces dix dernières années en France¹⁹. Le macrolot se définit par référence au lot dans une zone opérationnelle d'aménagement, le lot étant l'unité foncière confiée par l'aménageur à un maître d'ouvrage particulier pour la réalisation d'un programme spécifique de construction (bâtiment de logement social, immeuble de bureaux, immeuble résidentiel en accession, etc.). Ainsi, le macrolot est un ensemble de lots correspondant le plus souvent à un îlot dans lequel tous les programmes sont coordonnés, tant du point de vue de la maîtrise d'ouvrage que de la maîtrise d'œuvre. Dans les faits, l'aménageur désigne un maître d'ouvrage « chef de file » qui réalisera tout ou partie des bâtiments, assurera la coordination d'ensemble et pourra même céder tout ou partie de ces bâtiments à des bailleurs ou à des investisseurs qui deviendront *de facto* des maîtres d'ouvrage de second rang ou maîtres d'ouvrage utilisateurs.

Un tel schéma organisationnel a été observé pour la première fois de manière systématique dans la ZAC de l'Île Séguin Rives de Seine à Boulogne-Billancourt, en particulier sur le secteur du Trapèze d'après Jacques Lucan. Il semble s'être imposé dans de nombreuses ZAC françaises pour plusieurs raisons : partage de la maîtrise foncière entre plusieurs opérateurs, diffusion du modèle urbanistique éclectique de l'îlot ouvert nécessitant une coordination accrue de l'aménagement et de la construction, exigence de mixité urbaine et sociale, création en cœur d'îlots d'espaces ouverts mutualisés – jardins, percées visuelles, cheminements – qui ne sont pas sans rappeler certains des enjeux propres au projet urbain Loi²⁰.

¹⁸ *ibidem*

¹⁹ Jacques Lucan, *Où va la ville...*, op.cit., p. 75-133

²⁰ Jacques Lucan, *Où va la ville...*, op.cit., p. 93-98

L'impact sur la trame parcellaire d'une telle approche est assez contrasté selon les opérations. Dans certains îlots, le découpage parcellaire demeure le préalable à l'aménagement, même si les parcelles ne portent plus nécessairement une seule opération immobilière du fait de l'existence de maîtres d'ouvrage « chefs de file ». Dans d'autres, en particulier là où existent des mutualisations d'équipement ou des socles communs à tous les immeubles (stationnement, galeries commerciales), l'unité d'œuvre de l'îlot et de la parcelle se confondent (cas des îlots B3-C3 de la ZAC de l'amphithéâtre de Metz coordonnés par Jean-Paul Viguier)²¹, comme au temps de l'urbanisme moderniste, ce qui n'empêche pas *in fine* un redécoupage parcellaire, parfois complexe lorsqu'il est accompagné de divisions en volumes.

Pour autant, cette approche opérationnelle propre au macrolot constitue-t-elle une orientation en cours du projet urbain Loi ? La définition du « terrain » dans le second RRUZ semble l'indiquer, de même que le résultat de la consultation d'urbanisme qui prévoit spécifiquement que Christian de Portzamparc puisse accompagner pendant dix ans la maîtrise d'ouvrage urbaine en rédigeant les fiches de lot – caractéristique de l'approche de l'aménagement en macrolot –, en amont des opérations d'aménagement²².

... battue en brèche par le contexte de mise en œuvre et par les premières réalisations.

MAITRISE D'OUVRAGE URBAINE, MAITRISE FONCIERE ET PHASAGE DES OPERATIONS : TROIS POINTS FAIBLES POUR UNE APPROCHE EN TERMES DE MACROLOT

En réalité, l'outil du macrolot repose, en particulier dans le contexte des ZAC françaises, sur un certain nombre d'exigences ou de conditions que l'on ne retrouve pas dans le cadre de mise en œuvre du projet urbain Loi. En premier lieu, il n'apparaît guère de maîtrise d'ouvrage urbaine intégrée qui correspondrait à l'aménageur en charge du projet. À Bruxelles, cette fonction est assumée actuellement par l'ADT, l'Agence de Développement Territorial bruxelloise chargée de suivre, pour la Région, la mise en œuvre de tous les schémas directeurs. On a vu précédemment les limites de cette maîtrise d'ouvrage qui, pour le moment, se borne à l'exercice d'une fonction réglementaire limitée, la réalisation d'un plan d'aménagement plus complet – le PPAS – n'ayant pas encore abouti. On est donc loin des compétences habituellement dévolues à l'aménageur en contexte opérationnel, compétences qui vont de la programmation détaillée à « l'attribution » des droits à construire en passant par la conception, avec l'appui d'une maîtrise d'œuvre spécialisée, des espaces et équipements publics.

En second lieu, l'approche en macrolot, comme dans toutes les formes d'urbanisme opérationnel, suppose une maîtrise minimale du foncier, même si celle-ci n'a pas à être absolue, le macrolot permettant de compenser cette difficulté en offrant aux différents propriétaires un cadre précis de valorisation de leur terrain. Dans le cas du projet urbain Loi, cette maîtrise foncière est inexistante. L'ensemble du périmètre est actuellement la propriété d'investisseurs privés qui n'entendent pas, comme ils l'ont affirmé dans la presse²³, brader leur patrimoine du fait des variations de constructibilité des parcelles induites par le projet.

Enfin, dans l'approche en termes de macrolot, les différentes opérations sont toutes réalisées dans le cadre d'une temporalité prédéfinie (principe de concomitance), afin d'éviter que la livraison d'un programme ne pâtisse du retard d'un autre et de garantir l'achèvement de la programmation d'ensemble. Cette exigence est d'autant plus justifiée lorsqu'existent des mutualisations

²¹ Jacques Lucan, *Où va la ville...*, *op.cit.*, p. 123

²² « Entretien : Voici déjà cinq ans, Christian de Portzamparc était le lauréat d'un concours international organisé conjointement par l'Union européenne et la Région bruxelloise, pour la réalisation du PUL (le projet urbain Loi) », *Le Soir*, 17 février 2011, p. 6

²³ Benoit Mathieu, « Financement... », *op.cit.*, p. 25

d'équipements (stationnement, dalle, etc.). S'agissant du projet urbain Loi, cette concomitance est d'emblée écartée, du fait de la mutabilité différenciée des immeubles existants, de l'absence d'un cadre intégré de mise en œuvre et de l'inexistence apparente d'enjeux concrets relevant de la mutualisation d'équipements ou d'espaces ouverts.

Si le dépassement de la structure parcellaire semble nécessaire à la mise en œuvre du projet urbain Loi tel qu'il a été originellement conçu, les prérequis de l'approche en macrolot qui constituerait un débouché opérationnel possible ne sont donc pas réunis.

UN MARCHÉ DE L'IMMOBILIER PLUTOT BLOQUANT

Dans un autre registre, l'état actuel du marché des bureaux à Bruxelles n'apparaît pas non plus favorable à une remise à plat de la structure foncière actuelle et à un dépassement de la trame parcellaire héritée. Le périmètre est comme on l'a vu à usage exclusif de bureaux. Avec 3,5 millions de m² dédiés à cette fonction, le quartier européen dans son ensemble représente plus du quart du stock bruxellois (dont 1,4 millions de m² dans l'ancien quartier Léopold) et les 10 îlots du périmètre du projet urbain comptent pour 13,5 % de cet ensemble²⁴. Or le marché des bureaux est structurellement un marché en suroffre et plus encore depuis la crise financière de 2008 qui a considérablement ralenti les rythmes de commercialisation des bureaux, à Bruxelles comme ailleurs.

Ainsi plusieurs signes confirment cette atonie relative :

- Le parc de bureaux bruxellois depuis 2008 a perdu 110 000 m², les diminutions étant les plus fortes dans les secteurs de forte concentration géographique du parc (-140 000 m² en 2012), sous l'effet principalement de la conversion de bureaux en logements²⁵. Ce contexte de « dédensification » est naturellement à rebours de la programmation du projet urbain Loi qui prévoit de doubler le parc de bureaux dans le périmètre de l'opération.
- La production neuve est en diminution : 226 000 m² en 2013, 80 000 m² en 2014, ce qui témoigne, comme c'est le cas dans d'autres grandes villes européennes, d'un coup d'arrêt porté aux nouveaux projets²⁶.
- L'investissement dans le secteur des bureaux poursuit sa décrue au profit d'autres segments plus rentables (commerce, résidences pour le 3^{ième} âge), la part de l'immobilier de bureaux étant passée en Belgique de 55 à 40 % de l'investissement immobilier entre 2010 et 2012²⁷.

Ces tendances générales ne constituent évidemment pas un contexte porteur pour ce projet urbain et elles sont potentiellement aggravées par des circonstances particulières propres au quartier européen.

En premier lieu, bien qu'il s'agisse du quartier d'affaires probablement le plus attractif de Bruxelles, celui-ci présente un niveau de loyer moyen autour de 180 euros/m²/an, soit un écart d'environ 10 % par rapport au loyer médian régional²⁸, très en-deçà des fourchettes observées dans d'autres grandes villes européennes où les écarts peuvent aller de un à deux entre les prix moyens à l'échelle de la métropole et ceux enregistrés dans les quartiers les plus valorisés. Or ces loyers ont même tendance à diminuer relativement, les prix constatés étant stables ou en retrait comparés aux niveaux enregistrés il y a 15 ou 20 ans²⁹. En clair, leur dynamique ne crée pas les conditions d'une valorisation

²⁴ Région de Bruxelles-Capitale, Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB), « Vacance 2012 à Bruxelles et zoom sur le quartier Léopold », *Observatoire des bureaux*, n°31, 2013, p. 16

²⁵ Région de Bruxelles-Capitale, « Permis 2012 », *Observatoire des bureaux*, n°32, 2013, p. 4

²⁶ Région de Bruxelles-Capitale, « Permis 2012 », *op.cit.*, p. 28

²⁷ Région de Bruxelles-Capitale, SDRB, « Vacance 2012... », *op. cit.*, p. 11

²⁸ Région de Bruxelles-Capitale, SDRB, « Vacance 2012... », *op. cit.*, p. 9

²⁹ Région de Bruxelles-Capitale, Citydev.Brussels, « Vacance 2013 à Bruxelles et en périphérie », *Observatoire des bureaux*, n°33, 2014, p. 10

immobilière suffisante qui permettrait d'amortir aisément dans la durée le coût d'une démolition-reconstruction. La mutation du quartier et donc la mise en œuvre du projet urbain s'en trouvent donc freinés, quand bien même une densification des constructions permettrait de contrebalancer cette situation.

Par conséquent, l'intérêt des investisseurs est moins de s'engager dans des opérations hasardeuses de renouvellement urbain que d'envisager la conversion de bureaux en logements, plus concurrentielle dans un contexte où la demande résidentielle devient plus élevée que celle des bureaux. C'est cet état de fait qui explique qu'on enregistre à la fois un nombre croissant de ces conversions (projet Livingstone, 122 logements prévus dans un immeuble de bureaux de 1978 rue Joseph II ; transformation en logements de l'ancienne représentation de la Grèce, rue Montoyer, sur 3000 m²)³⁰ et une diminution de la vacance des bureaux, du fait du retrait du marché de certaines surfaces inutilisées.

Par ailleurs, au sein du quartier européen, le quartier Leopold où se déploie le projet urbain Loi se trouve être marqué par une vacance locative plus importante (12 % en 2012 contre 6,8 % sur l'ensemble du quartier européen) et persistante qu'ailleurs (58 % des surfaces vides le sont depuis plus de quatre ans), le plus souvent dans des bâtiments neufs ou récemment rénovés³¹. Conjugués à la relative jeunesse du parc, (53 % des surfaces du quartier sont postérieures à 1990), ces indicateurs ne sont pas davantage favorables à la mise en œuvre du projet urbain, les investisseurs ayant probablement plus intérêt à attendre un locataire ou à envisager une réhabilitation, qu'une démolition-reconstruction.

Enfin, au sein du marché bruxellois, le quartier Léopold et le secteur de la rue de la Loi sont extrêmement dépendants de la demande émanant de la Commission européenne ou des institutions (lobbies, représentations permanentes) qui travaillent à son contact. La première représente 27 % des surfaces utilisées dans le quartier et les secondes 30 %³². Or, les besoins de ces utilisateurs ne vont pas forcément à la hausse comme le révèlent ceux récemment exprimés par la Commission. Cette dernière qui annonçait au moment de l'élaboration du projet urbain des demandes à hauteur de 230 000 m² à l'horizon de 2020, parle aujourd'hui plutôt de 140 000 m² à même échéance³³, mais en remplacement de baux existants dont certains correspondent à des immeubles du quartier.

Le marché des bureaux qui, comme ailleurs, révèle autour de cette fonction une hypermarchandisation du foncier³⁴, en lien avec la financiarisation de sa production comme de sa détention, pourrait donc ralentir la mise en œuvre du projet urbain Loi en conduisant à une induration du parcellaire, soit par augmentation des opérations de conversion au détriment des opérations de renouvellement, soit du fait de l'installation d'une situation d'attente que révèle la durée croissante de la vacance.

³⁰ Région de Bruxelles-Capitale, « Permis 2012 », *op.cit.*, p. 17 ; Région de Bruxelles-Capitale, Citydev.Brussels, « Vacance 2013 », *op. cit.*, p. 4

³¹ Région de Bruxelles-Capitale, SDRB, « Vacance 2012... », *op. cit.*, p. 22

³² *Ibidem*

³³ « L'Europe doit restructurer 250 000 m² de bureaux avant 2025 », *Le Soir*, mardi 12 novembre 2013, p. 24

³⁴ Philippe Thiard, « L'urbanisme de projet, levier de mobilisation du foncier », dans Sonia Guelton (sous la direction de), *Le foncier en Île-de-France. Retour sur 10 idées reçues*, Paris, ADEF, p. 151-169

DE PREMIERES REALISATIONS PLUTOT ELOIGNEES DU PROJET

En attendant, les premières opérations engagées sur la base du projet urbain Loi semblent assez éloignées d'une réelle prise en compte de l'échelle de l'îlot et confirment le cadre prépondérant de la parcelle comme niveau exclusif de mise en œuvre. Il s'agit d'une part de l'immeuble *New Urban* construit dans l'îlot F et d'autre part des tours *Brussels Europa* du promoteur *Atenor* et *Leaselex* de l'investisseur *Europa Capital*.

Le *New Urban* est un immeuble bas, dans le gabarit du front urbain existant, d'une capacité totale de 25 000 m² livré en 2012. Il est censé répondre au cahier des charges du projet urbain sur au moins deux points, outre le gabarit :

- une vue traversante vers le cœur d'îlot aménagé en espace vert ;
- une mixité fonctionnelle que révèlent les deux ailes du bâtiment correspondant à des programmes d'habitation intégrés à la superstructure.

En réalité, la silhouette du bâtiment est très éloignée dans ses formes de celles projetées par le projet urbain. La massivité de la construction ne libère aucun espace au sol le long de l'alignement, la longueur de façade aggravant encore cette massivité. Le cœur d'îlot est inaccessible et on est donc loin de l'îlot ouvert, mais il est vrai que le permis de cette construction a été délivré avant l'élaboration du RRUZ.



Figure 3 : Le New Urban, première construction de bureaux sur l'îlot F – architectes : Atelier d'Architecture du Sart Tilman (AAST) et Centre d'Études et de Recherches d'Architecture et d'Urbanisme (CERAU) – Maître d'ouvrage : AG Real Estate – Photo : P. Thiard

Les tours *Europa* et *Leaselex* ont, quant à elles, fait l'objet d'un dépôt de permis sur deux parcelles contiguës faisant l'une et l'autre plus de 2000 m², à l'emplacement de l'ancien *Hotel Crowne Plaza*. D'une surface totale de près de 90 000 m², elles ont été conçues sans concertation entre les promoteurs, l'ADT se chargeant d'imposer à l'un et à l'autre des éléments de programme en cohérence avec le projet urbain, à savoir des espaces publics ouverts pour l'une des tours, des logements pour l'autre. Néanmoins, du fait de cette absence de coordination et de l'impossibilité de sortir du cadre opérationnel de la parcelle, la distance proposée entre les deux tours se trouve être extrêmement réduite, le coefficient P/S (Plancher/Sol), équivalent du Coefficient d'Occupation des Sols français (COS), disproportionné par rapport aux normes du RRUZ de 2011 (16 contre 8 pour la tour *Europa* par

exemple³⁵), l'emprise au sol trop importante (94 % contre 60 %)³⁶. Cette approche réglementaire, trop fortement construite sur des prescriptions particulières attachées à la parcelle, montre ainsi ses limites pour la mise en œuvre d'un projet urbain dont la réussite repose essentiellement sur un agencement des formes impliquant d'autres échelles.

Alors que les projets urbains complexes s'affranchissent de plus en plus de la trame parcellaire, soit du fait des impératifs de design et de fonctions inhérents aux nouvelles formes urbaines telles que l'îlot ouvert, soit en lien avec une difficulté de mise en œuvre impliquant de nouvelles approches opérationnelles (le macrolot), le projet urbain Loi, qui ressortit pourtant de ces deux problématiques, continue à laisser une place importante à la parcelle tant en conception qu'en réalisation. Si le projet initial n'en retenait que des éléments permettant de s'affranchir du risque d'une rénovation urbaine de type « table rase », irréalisable dans le contexte, et de prendre en compte la structure de propriété existante, les conflits au stade de la mise en œuvre du projet entre les différents acteurs locaux ont conduit à la rédaction d'un règlement d'urbanisme beaucoup moins équilibré entre l'échelle de la parcelle et celle de l'îlot. Les conditions techniques et politiques, notamment l'absence d'une maîtrise d'ouvrage aux compétences clairement identifiées, ainsi que le contexte économique (situation du marché des bureaux, hypermarchandisation du foncier) ne semblent pas avoir permis, à ce stade de l'avancement du projet, qu'un rééquilibrage puisse s'opérer entre ces deux échelles. L'urbanisme négocié auquel renvoie ce type de projet suppose donc l'invention d'un cadre de gouvernance que l'état du droit de l'urbanisme et de l'aménagement en Belgique ne semble pas faciliter à ce jour et qui pourrait bien ne jamais voir le jour.

Références bibliographiques

Alain Bourdin, Robert Prost (sous la direction de), *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Paris, Parenthèses, collection la ville en train de se faire, 2009

Florence Delmotte, Michel Hubert, « La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles », *Les Cahiers de La Cambre Architecture*, n° 8, Bruxelles, La Lettre Volée, 2009

Thierry Demey, *Bruxelles, capitale de l'Europe*, Bruxelles, Badaeux, 2007

Patrice Laconte (sous la direction de), *Bruxelles, la Belgique et l'Europe : un urbanisme cosmopolite*, Lyon, CERTU, 2007

Jacques Lucan, *Où va la ville aujourd'hui ? : Formes urbaines et mixités*, Paris, Éditions de la Villette École d'architecture de la ville & des territoires, 2012

Philippe Panerai, Jean Castex, Jean-Charles Depaule, *Formes urbaines de l'îlot à la barre*, Paris, Éditions Parenthèses, 1997

Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2009

Corinne Siino et al. (sous la direction de), *Métropolisation et grands équipements structurants*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2004

³⁵ Le RRUZ de 2013 abandonnera finalement toute référence au coefficient P/S pour ne garder que des règles d'emprise et de hauteur.

³⁶ ARAU (Atelier de Recherche et d'Action Urbaines), *Deux projets de tours collées rue de la Loi : mégalomanie aveugle des promoteurs !*, Communiqué de presse du 17 juin 2013, 12 p.