



Analyse du mardi 15 octobre 2013

Politique immobilière de la Commission européenne

L'histoire de la grenouille qui veut se faire aussi grosse que le bœuf...

Lors de la Commission de concertation du 19 juin de cette année relative à deux demandes de permis simultanées pour la construction, rue de la Loi, de deux tours de près de 50.000 m² chacune¹, une fonctionnaire de la Région a soulevé la question des besoins généraux de la Commission européenne en matière de bureaux, ces deux projets étant en lice pour accueillir des services de l'institution.



Le Berlaymont, bâtiment symbole de l'implantation de la Commission européenne – © Google 2013

¹ Lire l'analyse de l'ARAU : <http://www.arau.org/fr/urban/detail/269/tours-rue-de-la-loi-pul-rruz>

Cette question pertinente (preuve, néanmoins, du dénuement des personnes chargées d'instruire les demandes de permis et de délivrer les avis) n'a toutefois pas trouvé de réponse auprès du représentant de la Commission² présent, en tant « qu'observateur » à cette Commission de concertation, ce dernier n'étant pas mandaté pour répondre...

L'ARAU a donc décidé de se pencher sur la littérature produite par la Commission afin de tâcher de répondre à cette question.

Évolution de la politique immobilière de la Commission

Suite à l'accord trouvé lors du Conseil européen d'Édimbourg en décembre 1992 fixant de manière « définitive » les sièges des institutions européennes, la Commission a commencé à définir et développer une politique immobilière. Auparavant, les institutions européennes, soumises à un régime réputé provisoire, s'étaient considérées « **forcées de répondre à des besoins immédiats sans vision à long terme** »³.

Ce n'est donc qu'à partir du milieu des années 90 que se dessine une véritable politique en la matière.

1996-1999 : premiers pas

C'est en juin 1996 que la Commission adopte pour la première fois une politique immobilière dans un document officiel⁴.

Ce texte s'articule autour de 3 points principaux⁵ :

- optimiser la taille et la qualité des immeubles pour faciliter une installation plus rationnelle des services et pour permettre au personnel de travailler dans de meilleures conditions ;
- recourir plus largement à des acquisitions immobilières⁶, surtout sous forme de location à long terme avec option d'achat, lorsque les disponibilités budgétaires sont insuffisantes pour des achats immédiats ;
- intensifier le dialogue avec les autorités belges afin de mieux concilier la satisfaction des besoins immobiliers de la Commission avec les plans d'urbanisme et les souhaits de la population.

Les acquisitions immobilières faites les années suivantes par la Commission (Charlemagne, extension du Breydel) s'inscrivent dans le cadre de cette politique : prendre en occupation des bâtiments dont la taille permet d'accueillir tous les services d'une DG (direction générale) au même endroit. Cette politique de regroupement, de « rationalisation », est, nous le verrons plus loin, toujours d'actualité et constitue encore aujourd'hui un des axes majeurs de la stratégie immobilière de l'institution même s'il est difficile de constater des résultats probants.

² Il s'agissait d'un représentant de l'OIB (Office Infrastructures et logistique – Bruxelles), voir p.3.

³ Thierry DEMEY, *Bruxelles, Capitale de l'Europe*, Bruxelles, Badaux, 2007, p. 216.

⁴ SEC (96) 1095 final.

⁵ Communication de la Commission, politique immobilière – Bruxelles, 16.12.1999 COM (1999) 713 final, p.2.

⁶ Il faut rappeler que les institutions européennes ne furent dotées de la capacité à acquérir des biens immobiliers qu'en 1992.

En 1999, une communication de la Commission⁷ fait le point sur la situation de la rénovation et de la réoccupation du Berlaymont (vidé pour chantier de désamiantage) et annonce le programme des transactions futures. Ces dernières consistent, selon les principes établis en 1996, en l'abandon d'immeubles jugés obsolètes ou trop petits au profit de bâtiments neufs et/ou plus grands.

En termes de superficies, **les différentes opérations alors envisagées entendaient passer d'une occupation de 687.000 m² à 705.000 m² entre 2000 et 2004**. Ces prévisions chiffrées, nous le verrons plus loin, seront dépassées.

2003 : création de l'OIB et nouvelle communication

En 2002, la Commission décide⁸ de se doter d'un organisme spécifique pour la gestion des infrastructures et de la logistique. C'est ainsi qu'est créé, le 1^{er} janvier 2003, **l'Office Infrastructures et logistique – Bruxelles (OIB)** avec pour mission « *d'assurer l'exécution de toutes les activités liées à l'hébergement du personnel, à la gestion des infrastructures sociales et à la logistique de la Commission à Bruxelles* »⁹.

L'OIB a notamment pour tâche de « *gérer l'acquisition, la location en crédit-bail et l'entretien des biens mobiliers et immobiliers de la Commission* » et d' « *organiser les déménagements et la gestion des espaces* ».

Toujours en 2003, la Commission produit une nouvelle communication sur sa politique immobilière¹⁰, beaucoup plus étoffée que celle de 1999.

Si elle reprend les principes déjà énoncés en 1996 et 1999, elle insiste sur la nécessité d'envisager une approche plus globale touchant quatre domaines :

1. l'intégration des bâtiments de la Commission dans le tissu urbain, reflétant le rôle de l'Institution et redéfinissant son image
2. l'accessibilité et la qualité des immeubles
3. la mobilité au sein de l'agglomération bruxelloise
4. l'amélioration du cadre et des conditions de vie professionnelle, en lien avec la politique sociale, notamment pour les trajets entre le domicile et le lieu de travail

La communication de 2003 met également en évidence d'autres problèmes auxquels la Commission est confrontée dans sa politique immobilière, dont les principaux sont la pression à la hausse des prix dans le Quartier européen et le manque de prise de l'institution sur la définition du cadre urbanistique du quartier.

Ainsi, la Commission se plaint d'être cantonnée à un rôle « consultatif » dans la définition du cadre urbanistique et se fixe pour objectif de devenir « *un acteur à part entière du processus décisionnel* ». Elle voit dans la publication, le 3 octobre 2003, d'une étude commandée par

⁷ COM (1999) 713 final.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:183:0035:0039:FR:PDF>

⁹ http://ec.europa.eu/oib/about_fr.htm

¹⁰ Communication de la Commission sur la politique immobilière et les infrastructures à Bruxelles, 10.12.2003, COM (2003) 755 final.

l'État fédéral et Région de Bruxelles-Capitale¹¹, l'occasion de jouer un rôle accru dans le processus décisionnel.

Concernant le risque de hausse des prix dans le Quartier européen, la Commission réfléchit, pour y faire face, à une localisation alternative de certains de ses services ne nécessitant pas une proximité immédiate avec son siège et les autres institutions.

En termes « comptables », **la Commission constate qu'elle dispose, fin 2003, d'une superficie de 734.000 m² de bureaux répartie en 53 immeubles** (soit une surface moyenne de 13.849 m² par immeuble). Si ce chiffre dépasse de près de 30.000 m² les prévisions de 1999 (voir *supra*), la Commission estime néanmoins qu'elle fait face à un déficit de 20.000 m² et, qu'en outre, des surfaces supplémentaires devront être envisagées pour accueillir des agences dont la création est programmée.

2007 : rapport de la Cour des comptes et troisième communication

La dernière communication de la Commission sur la politique immobilière date de septembre 2007¹². Elle fait suite à un rapport (critique) de la Cour des comptes européenne relatif aux dépenses immobilières des institutions¹³. En résumé, ce rapport, s'il souligne l'amélioration de la gestion des dépenses immobilières des institutions, met également en évidence les lacunes qui persistent, à savoir :

- difficultés à définir une politique et une planification à long terme ;
- manque de coordination entre les projets des différentes institutions et manque de cohérence dans la mise en œuvre ;
- poursuite de la concentration dans le Quartier européen favorisant la hausse des prix ;
- recours trop fréquent à la procédure négociée aux dépens de la mise en concurrence, empêchant l'obtention des meilleurs prix ;
- coopération interinstitutionnelle d'une efficacité limitée ;
- impact limité de l'OIB ;
- absence d'évaluation des politiques immobilières de la part des institutions.

En réponse à ces critiques, la Commission produit donc une nouvelle communication où, après un rappel des principes développés dans les documents précédents, elle fixe les orientations à venir :

- élaboration d'un plan stratégique à long terme (15 ans) pour les besoins en espace, tâche confiée à l'OIB ;
- poursuite des efforts de rationalisation du portefeuille immobilier ;
- soutien à la conception du réaménagement du «Quartier Européen» par les autorités belges, quartier qui resterait le centre de l'activité de la Commission mais qui se verrait « complété » par un ou plusieurs pôles en-dehors de celui-ci, délocalisation partielle censée favoriser une baisse des prix dans le Quartier européen ;

¹¹ Ombudsplan Bru/Eur Médiateur – Aries consultants. Etude commandée par la Chancellerie du Premier Ministre et le Cabinet du Ministre Président de la région de Bruxelles - Capitale

¹² Communication de la Commission sur la politique d'installation des services de la Commission à Bruxelles et à Luxembourg, 05.09.2007, COM (2007) 501.

¹³ Cour des comptes, rapport spécial n°2/2007 relatif aux dépenses immobilières des institutions et accompagné des réponses des institutions <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/350554.PDF>

- mise en œuvre d'actions permettant de garantir la transparence vis-à-vis du marché et la durabilité environnementale des bâtiments.

À cette époque (juin 2007), la superficie totale de bureaux occupés par la Commission s'élève à 804.000 m² répartis dans 51 bâtiments (soit une surface moyenne de 15.765 m² par bâtiment). Cela représente, depuis 2003, une augmentation de 70.000 m² (+ 9,5 %) et une diminution du nombre de bâtiments occupés de 2 unités, ce qui peut être jugé comme un résultat médiocre en termes de « rationalisation »... La Commission insiste donc sur la nécessité de regrouper les services dans « *un nombre largement inférieur de bâtiments plus grands* » (50 à 100.000 m²). En considérant une moyenne de 30 m² par employé¹⁴, cela représenterait donc des bâtiments pouvant accueillir entre 1600 et 3300 personnes.

Trois scénarios sont envisagés pour l'implantation de ces bâtiments :

1. *Conserver le Quartier Européen et le réaménager en un pôle unique où se concentreraient toutes les activités, à l'exception des archives et autres services auxiliaires.*
2. *Approche multipolaire fondée sur le réaménagement du Quartier Européen comme site principal des activités de la Commission, parallèlement au développement d'un maximum de trois grands pôles hors de celui-ci.* Ces pôles devraient compter entre 100.000 et 250.000 m² de surface. Le texte évoque l'existence d'un certain nombre de sites potentiels, sans toutefois les citer.
3. *Création d'un nouveau site unique, hors du Quartier Européen, pour les activités de la Commission.*

Un autre objectif important mis en avant dans la Communication de 2007 est le renforcement de la capacité d'action de la Commission sur le marché immobilier par une série de mesures telles que :

- publier annuellement ses besoins pour l'année en cours et les quatre années suivantes ;
- favoriser la concurrence entre les acteurs immobiliers ;
- accroître la transparence des procédures (définitions de critères et d'exigences) ;
- mettre en place un Comité immobilier censé renforcer la coopération entre les différents services concernés de la Commission.

Enfin, le principe d'intégration des bâtiments de la Commission dans le tissu urbain, brièvement évoqué en 2003, prend forme. La Commission semble prendre conscience de cette nécessité : « [les bâtiments occupés par la Commission] *ne doivent donc en aucun cas détonner dans le paysage, mais au contraire contribuer positivement à la vie de la cité.* » ou encore « **Les immeubles de la Commission devraient être parfaitement intégrés dans l'environnement urbain où ils se situent, favorisant un équilibre harmonieux entre bâtiments à usage professionnel, résidentiel ou commercial, offrant un espace public et permettant l'intégration sociale du personnel dans le pays d'accueil.** »

Reste à savoir comment juger de la bonne intégration de ces bâtiments mais surtout comment concilier cette volonté avec des exigences fonctionnelles et sécuritaires a priori antinomiques.

¹⁴ « La Commission réduit ses mètres carrés, mais reste gloutonne » in *La Libre Belgique*, 18 avril 2013.

Fin de cette même année 2007, on peut prendre connaissance dans la presse¹⁵ des besoins chiffrés de la Commission pour l'année 2008 : 50.000 m² (soit 3 lots de 19.000, 15.000 et 9.000 m² et une extension de 7.000 m²).

2008 : PUL et recherche d'un ou plusieurs sites en-dehors du Quartier européen

Le Projet Urbain Loi¹⁶, concours d'urbanisme lancé en avril 2008, est une manière de répondre, entre autres, aux besoins de « remembrement » exprimés par la Commission. Ce projet souhaitait en effet permettre à celle-ci d'augmenter sensiblement la superficie de plancher de bureaux dans le Quartier européen (de 170.000 à 400.000 m²), notamment dans « son » îlot (l'îlot B, situé entre les rues de la Loi, de Spa, Joseph II et la chaussée d'Etterbeek), ces 230.000 m² supplémentaires servant à accueillir les occupants de bureaux qui seraient abandonnés (et hypothétiquement reconvertis en logement) dans le reste du Quartier européen. Les plans imaginés par Christian de Portzamparc, lauréat du concours, proposaient notamment l'implantation de trois tours très élevées et élancées sur l'îlot B.



Les trois tours imaginées sur l'îlot B – © Atelier Christian de Portzamparc

Aujourd'hui, selon le Règlement Régional d'Urbanisme Zoné (RRUZ) (traduction réglementaire du PUL), approuvé par le Gouvernement bruxellois le 18 juillet mais non encore définitivement adopté, l'îlot de la Commission pourrait accueillir un maximum de deux tours dont la plus haute ne pourrait dépasser 165 m ; cette révision à la baisse correspondant à une diminution des besoins de restructuration de la Commission (de 230.000 à 160.000 m²). Mais le RRUZ permettrait aussi la construction, dans le reste du périmètre, d'autres bâtiments

¹⁵ « Les pôles européens, un choix financier » in *La Libre Belgique*, 13 décembre 2007.

¹⁶ Lire les analyses de l'ARAU : <http://www.arau.org/fr/urban/landing/1/307>

élevés susceptibles d'accueillir des bureaux de la Commission : deux projets de tours développés par des promoteurs privés (cités en introduction) sont ainsi actuellement en lice, côte à côte, rue de la Loi (en face de l'îlot B).



Les deux projets de tours des promoteurs Atenor et Leaselex – © Atenor et Leaselex

Conformément à l'approche multipolaire présentée en 2007, la Commission publie en 2008 une demande d'information en direction des acteurs du marché pour trouver un site en-dehors du Quartier européen. Neuf réponses, émanant du privé et du public (la Région de Bruxelles-Capitale proposant les sites de Josaphat et Delta), sont reçues. Suite à l'analyse réalisée par un discret comité d'évaluation, c'est le site de Delta qui emporte les faveurs de la Commission qui entame alors des négociations avec la Région. Mais en février 2012, la piste de Delta est abandonnée, Région et Commission se désignant mutuellement comme responsables de cet échec¹⁷.

2009 : publication d'un guide relatif à la politique architecturale de la Commission et d'un mémo sur sa politique immobilière

Comme annoncé dans la Communication de 2007, la Commission publie en septembre 2009 un guide relatif à sa politique architecturale¹⁸ censé devenir « *une référence pour les acteurs du marché immobilier afin de comprendre les desiderata de la Commission en matière de qualité architecturale* ». Si l'institution reconnaît le caractère subjectif et complexe du concept de qualité architecturale, elle définit néanmoins une liste de 10 éléments de référence tels que : l'intégration urbaine, la mobilité, l'efficacité énergétique, l'esthétique et l'image, etc.

¹⁷ « La Commission réduit ses mètres carrés, mais reste gloutonne » in *La Libre Belgique*, 18 avril 2013.

¹⁸ C (2009) 7032 final, 23 septembre 2009.

Les acteurs du marché auront donc appris que « *la Commission veillera à ce que l'image donnée par les façades et les volumes de ses immeubles exprime, entre autres à travers l'intégration de lignes courbes et élancées, toute l'audace, la transparence et la dynamique du projet européen.* » : sans commentaire...

Le mémo¹⁹, pour sa part, ne verse pas dans le lyrisme mais annonce de nouveaux chiffres :

- **la Commission européenne occupe 919.000 m² de bureaux répartis dans 55 bâtiments** (soit 16.709 m² de moyenne par bâtiment) ;
- les besoins prévus pour 2013 sont de 70.000 m² et de 100.000 m² pour 2014 ;
- le développement en-dehors du Quartier européen se ferait sur un pôle de 100.000 à 250.000 m² (représentant une concentration de 3300 à 8300 personnes) ou sur un maximum de 3 pôles de minimum 100.000 m² chacun.

2010 : présentation de la stratégie immobilière de la Commission lors des Midis de l'urbanisme de l'ARAU

En décembre 2010, la Commission a répondu à l'invitation de l'ARAU lui demandant d'exposer sa stratégie immobilière lors des Midis de l'urbanisme consacrés à « L'Europe en sa capitale »²⁰. La Commission, représentée par Marc Mouligneau, directeur f.f. de l'OIB, annonçait alors les chiffres d'occupation de surfaces de bureaux suivants :

- **940.000 m² répartis dans 56 immeubles** (16.786 m² par immeuble) :
 - Quartier européen : 814.000 m², 44 immeubles (18.500 m² par immeuble) ;
 - Beaulieu : 80.000 m², 8 immeubles (10.000 m² par immeuble) ;
 - Rue de Genève : 46.000 m², 4 immeubles (11.500 m² par immeuble).

Le représentant de la Commission expliquait que le calcul des besoins de surfaces de bureaux se faisait en comptant un espace théorique de 35 m² par personne (contre 10 à 12 m² dans le privé et 17 à 20 m² dans les administrations belges) mais que ces 35 m² tenaient compte des salles de réunion, salles d'interprétation, etc. caractéristiques des institutions européennes.

Il confirmait également la volonté de la Commission, déjà exprimée dans la communication de 2007, d'occuper dans l'avenir des bâtiments entre 50.000 et 100.000 m².

2011 : publication des prévisions des besoins pluriannuels de la Commission et rapport d'activité de l'OIB

Conformément aux objectifs de la communication de 2007, la Commission fait paraître, le 19 mars 2011, un « avis de pré-information » portant sur la période 2011-2015 à l'attention du marché immobilier²¹.

Les prévisions des besoins de la Commission sont alors les suivantes :

- 2011 : pas de besoin
- 2012-2013 : surface de bureau d'environ 80.000 m², dont environ 55.000 m² pour 2012 et une salle informatique estimée à 1.000 m² ;
- 2014 : pas de besoin ;

¹⁹ *La politique immobilière de la Commission à Bruxelles*, MEMO/09/94, 5 mars 2009.

²⁰ <http://www.arau.org/fr/urban/conf/19/l-europe-en-sa-capitale>

²¹ <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:089151-2011:TEXT:FR:HTML>

- 2015 : pas de besoin ;
- à l'horizon 2016 : une surface de bureaux d'environ 50.000 m² ainsi qu'un nouveau centre de conférences de l'ordre de 20.000 m². (C'est fort probablement à cette dernière demande que prétendent simultanément les deux projets privés cités plus haut.)

Dans son rapport d'activité 2011²², l'OIB déclare avoir poursuivi et renforcé sa politique de gestion du portefeuille immobilier en demandant, notamment, aux différentes DG de réduire leur éventuelle sur-occupation d'espace à l'occasion des réorganisations futures. Toujours dans cet objectif de « rationalisation », l'OIB indique que sa participation à la rédaction d'un manuel des conditions d'hébergement (MCH), décidée par la communication de 2007, s'est poursuivie. Ce manuel doit permettre de définir des règles d'allocation d'espace. Une des contributions de l'OIB est son travail sur des *design guidelines* qui permettraient de diminuer les besoins globaux en espace.

Côté chiffres, le rapport de l'OIB annonce une **superficie de bureaux disponible de 826.094 m² à la fin de l'année 2011** sans toutefois préciser en combien de bâtiments elle est répartie.

2012 : rapport d'activité de l'OIB

Concernant la politique immobilière en matière de bureaux, l'OIB retient de 2012 les éléments suivants :

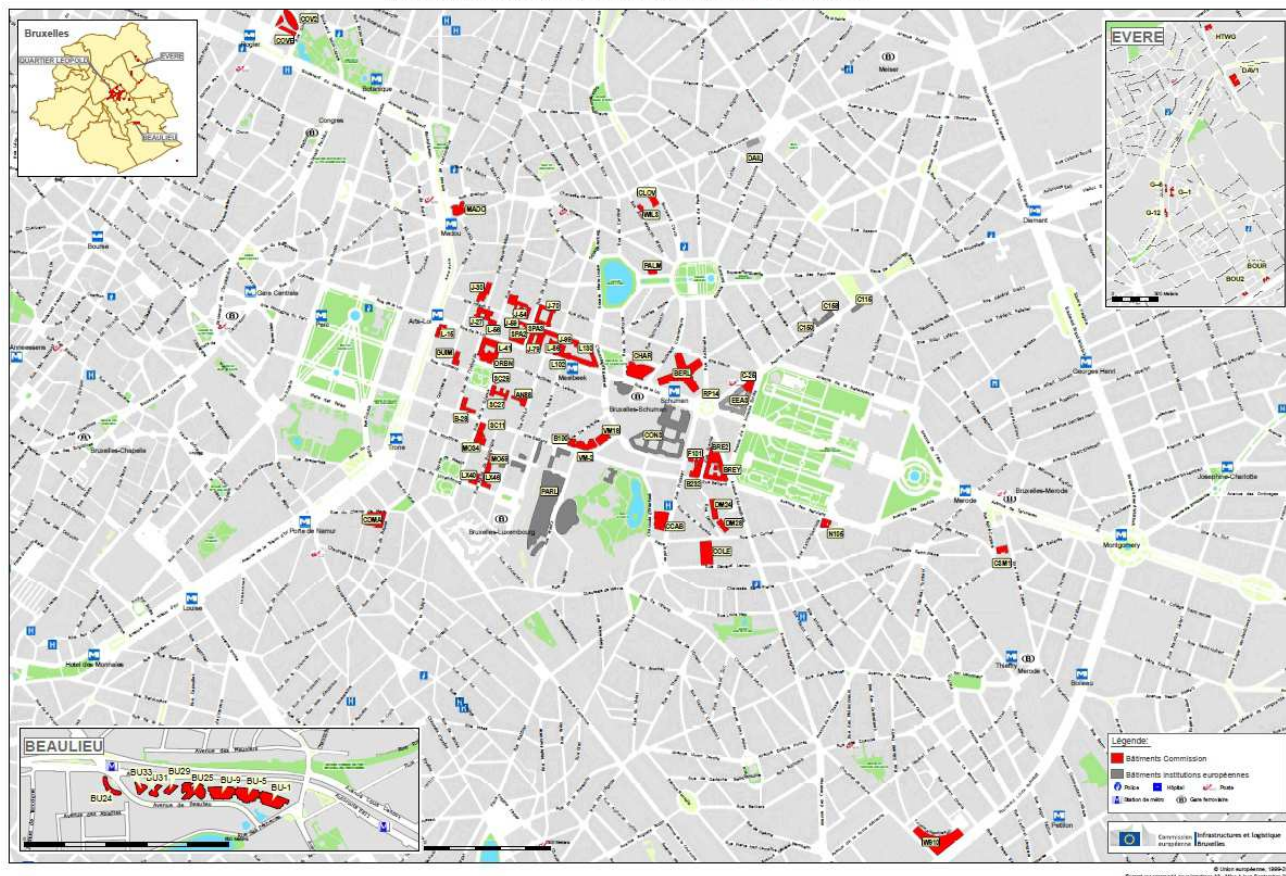
- l'OIB continue à attendre l'adoption des textes réglementaires²³ traduisant les principes du PUL afin de pouvoir entamer l'étude de la faisabilité de reconstruction de l'îlot B ;
- suite à l'annulation du projet de nouveau pôle à Delta, une nouvelle feuille de route²⁴, pour la période 2013-2025, a été approuvée ;
- conformément à cette feuille de route, les besoins à moyen terme ont été présentés : il s'agit non pas d'augmenter la superficie mais de remplacer des bâtiments dont les baux arrivent à échéance ou des bâtiments jugés obsolètes par de nouveaux bâtiments ;
- en anticipation de réductions de personnel et de diminutions de budget, un avis de prospection pour 40.000 m² a été remplacé par un avis pour 17.000 m² ;
- l'OIB a poursuivi ses efforts de rationalisation en appliquant plus strictement le manuel des conditions d'hébergement, cela s'est notamment traduit par le déménagement d'environ 11.000 membres du personnel ;
- un groupe de travail sur la méthodologie de calcul des besoins en espace a été mis en place.

²² http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/oib_aar_2011.pdf

²³ Le premier projet de RRUZ, soumis à l'enquête publique en avril 2012, n'a pas été approuvé. Une deuxième version du règlement devrait prochainement être définitivement adoptée.

²⁴ Renseignements pris auprès de l'OIB, ce document n'a pas été rendu public.

Immeubles occupés par la Commission à Bruxelles



Les bâtiments occupés par la Commission. Situation au mois de septembre 2013 – consultable en ligne :

http://ec.europa.eu/oib/pdf/building-map_fr.pdf

2013 : *management plan* de l'OIB

Dans ce document²⁵, l'OIB identifie les challenges auxquels il devra faire face dans les années à venir :

- nécessité de remplacement d'espaces de bureaux dont les baux arriveront à échéance entre 2013 et 2025 ;
- assurer la relocalisation de services et DG dans l'optique de les rassembler dans des bâtiments uniques ou au moins proches (en 2013, environ 4.300 membres du personnel seraient concernés) ;
- continuer à travailler sur le réaménagement du Quartier européen ;
- organiser une nouvelle prospection pour trouver un site en-dehors du Quartier européen.

Concernant les objectifs spécifiques pour les activités opérationnelles, l'OIB constate :

- que depuis 2012, il a anticipé, dans son planning à moyen terme, une réduction de 5 % des besoins en espaces de bureaux en parallèle à la réduction des effectifs du personnel ;

²⁵ http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/oib_mp_en.pdf

- que les opérations de réaménagement du Quartier européen (correspondant à environ 200.000 m²) doivent toujours attendre les nouveaux plans de la Région avant de pouvoir démarrer ;
- que les projets d'implantation à Delta (environ 200.000 m²) et à la Cité Administrative²⁶ (environ 75.000 m²) ont été annulés.

En conséquence de quoi **l'OIB constate que la Commission devra se tourner vers le marché pour répondre à ses besoins à moyen terme** : « *To obtain needed office space, the Commission will have to rely on offers available on the market.* » Comme il n'existe pas sur le marché de bâtiments correspondant aux besoins de la Commission, l'OIB propose de lancer un appel aux promoteurs immobiliers afin que ceux-ci soumettent à la Commission des projets « sur mesure ».

Concrètement, les opérations suivantes (en accord avec la feuille de route 2013-2025) sont planifiées :

- finaliser l'acquisition de la surface de 17.000 m² (bâtiment Loi 15), qui pour rappel remplace celle de 40.000 m² initialement prévue ;
- lancer des avis de prospections pour :
 - 2014 : 20.000 m² incluant un centre de formation
 - 2016 : 30.000 m² + un petit centre de conférence (au lieu de 50.000 m² prévus dans les plans précédents)
 - 2019 : 100.000 m² en-dehors du Quartier européen ;
 - 2025 : un centre de conférence.

Analyse

L'objectif de cette analyse n'est pas d'étudier *in extenso* l'entièreté des problématiques liées à la politique immobilière de la Commission européenne. La question de la mobilité (trop peu présente dans les textes produits par la Commission), par exemple, mériterait à elle seule qu'on lui consacre une analyse complète (pour autant que les institutions européennes acceptent de communiquer leurs données). Trois points principaux ont donc été choisis :

1. « Rationalisation »

En observant le tableau ci-dessous, on constate, entre 2000 et 2010 une croissance continue de la superficie totale de bureaux, couplée à une légère augmentation de la taille moyenne des bâtiments. On remarque ensuite une très nette diminution de la superficie totale entre 2010 et 2011 (de 940.000 m² à 826.094 m²), suivie d'une relative stagnation jusqu'en 2013. Traduction : le mode de vie somptuaire n'est plus adéquat dans un contexte de crise. On resserre les boulons.

En ce qui concerne la superficie moyenne des bâtiments, le chiffre de 2013 (15.396 m²) est inférieur à celui de 2007. À la lecture de ces chiffres, on peut dire que l'objectif (de 2007) de la Commission de regrouper ses services dans « *un nombre largement inférieur de bâtiments* »

²⁶ La Cité Administrative sera finalement occupée par la police fédérale belge.

plus grands » (50 à 100.000 m²) n'a pas (encore) été atteint, loin s'en faut, puisque le nombre total de bâtiments a augmenté en même temps que la superficie moyenne a diminué...

Évolution de l'occupation de superficie de bureaux par la Commission européenne à Bruxelles ²⁷			
Année	Superficie totale	Nombre de bâtiments	Superficie moyenne des bâtiments
2000	687.000 m ²	/	/
2003	734.000 m ²	53	13.849 m ²
2007	804.000 m ²	51	15.764 m ²
2009	919.000 m ²	55	16.709 m ²
2010	940.000 m ²	56	16.786 m ²
2011	826.094 m ²	/	/
2012	836.000 m ²	/	/
2013	831.379 m ²	54	15.396 m ²

Les perspectives à court terme de prise en occupation de bâtiments (excluant donc le remembrement de l'îlot B et le développement d'un « pôle décentralisé »), mêmes si elles devraient concerner des immeubles de surfaces plus élevées que la moyenne actuelle, seraient toutefois loin des 50.000 à 100.000 m² préconisés depuis 2007.

Cette révision à la baisse des besoins de la Commission peut s'expliquer par les diminutions de budget et de personnel et par la poursuite des efforts de « rationalisation ». Mais on peut également y voir une manière de « parer au plus pressé » : la Commission répondant de cette manière, et en se remettant au marché, aux besoins ne pouvant être comblés du fait du « retard » (îlot B) ou de l'abandon (Delta) de ses projets « propres ».

L'échec de cet objectif de « rationalisation » serait donc, selon la Commission européenne, à imputer à des facteurs « externes ».

Mais, au-delà de cette analyse purement « comptable », **la vraie question est celle de la pertinence de cette politique de « rationalisation »**, notamment au regard de l'objectif d'intégration urbaine de la Commission européenne.

2. « Le syndrome de l'adjudant-chef »

La pertinence de regrouper un nombre important d'employés dans un nombre restreint de lieux est loin d'être établie. Quelle est en effet la nécessité de rassembler « physiquement » (sinon dans la cour de la caserne) entre 1600 et plus de 8000 employés (dans le cas d'un pôle de 250.000 m²) à l'heure où les technologies de l'information et de la communication permettent, déjà depuis longtemps, de collaborer efficacement sans besoin de liens physiques permanents ? Des « gains » en matière de personnel de sécurité et d'entretien seraient certes réels. Mais dérisoires face aux « coûts » en matière d'intégration urbaine, sans compter le

²⁷ Sources : chiffres mentionnés dans la première partie du texte et provenant de documents ou de déclarations de la Commission européenne. Celle-ci sera peut-être tentée de nous écrire pour signaler des éventuelles erreurs dans ce tableau mais il est basé sur les seules sources publiques quant à l'évolution du parc immobilier de la Commission. Si elle dispose d'autres chiffres, il serait opportun qu'ils soient communiqués au public en toute transparence.

désastre en terme d'image. Pour donner un ordre de grandeur, **un ensemble de 100.000 m² représenterait l'équivalent d'un « bouquet » de trois tours Madou ; un « pôle » de 250.000 m², un « bouquet » de sept... Comment imaginer ce type d'ensemble s'intégrer dans le tissu urbain ?** Et quels types de conditions de travail « concentrationnaires » iraient de pair, considérant les effets de promiscuité induits ?

La construction « en tour » est en soi génératrice de surcoûts, non optimale économiquement²⁸. Les nombreux inconvénients urbanistiques (ombres, tourbillons de vent, effet de masque, etc.) des bâtiments élevés aux gabarits imposants, option qui serait notamment retenue pour le « remembrement » de l'îlot B, ont été maintes fois démontrés, entre autres dans la récente étude d'impact du RRUZ²⁹.

Les Bruxellois ont vécu un exemple particulièrement édifiant de « rationalisation » avec la décision de l'État belge de regrouper ses fonctionnaires sur un même site : la Cité Administrative de l'État. Résultat : le recours aux formes de l'architecture internationale ; tours et barres axées sur une desserte par véhicules individuels (parking de la taille de celui du Parlement européen : plus de 2500 places), monofonctionnalité stérile et aridité. A peine inaugurée, l'État belge se vidait de ses compétences au profit des Régions et des Communautés. Plus de 30 ans plus tard, de schémas directeurs en permis d'urbanisme, on peine encore à reconvertir ce site et à lui conférer une forme d'urbanité.

Le recours à ces formes de concentration hypothèque également la mixité fonctionnelle dont le développement est, pour rappel, un axe majeur des schémas directeurs, plans et accords politiques visant le Quartier européen. **Le logement, par exemple, trouve difficilement sa place au sein de tels ensembles si ce n'est sous une forme « résiduelle ».** Interrogés lors de la Commission de concertation sur les deux projets de tours cités plus haut, les promoteurs ont argué ne pas pouvoir consacrer une part significative de leurs projets au logement étant donné les impératifs sécuritaires imposés dans les cahiers des charges de la Commission : *« En posant des exigences fonctionnelles et de sécurité incompatibles avec une bonne intégration au tissu urbain, [...] en n'adoptant pas une attitude conforme à ses propres orientations politiques sur la revitalisation des centres urbains européens, l'administration européenne a fait preuve d'une totale absence de cohérence et de sens des responsabilités dans ce domaine. »*³⁰

Cette citation est malheureusement toujours de mise et ce malgré la volonté affichée et répétée, au moins depuis 2003, « d'intégration des bâtiments de la Commission dans le tissu urbain ». Il y a en effet une contradiction irréductible entre ce louable objectif et les formes (non) urbaines pressenties.

²⁸ Lire, entre autres : Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, *BXXL – Objectivation des avantages et inconvénients des immeubles élevés à Bruxelles*, 2009.

<http://urbanisme.irisnet.be/publications/pdf/Etude%20Tours%20-%20Complete%20septembre%202009%203.pdf>

²⁹ Résumé non technique de l'étude d'impact :

http://www.adt-ato.irisnet.be/sites/default/files/documents/RNT_EI_RRUZ_1_FR.pdf

³⁰ Thierry DEMEY, *op. cit.*, p.9.

3. La Commission a-t-elle (eu) les yeux plus gros que le ventre ?

En suscitant, par son désir de « rappeler » ses bureaux du Quartier européen sur l'îlot B, l'élaboration du PUL et de sa (mauvaise) traduction réglementaire dans un RRUZ, la Commission a « ouvert la boîte de Pandore ». Équité envers les autres propriétaires de la zone oblige, c'est sur tout le périmètre de la rue de la Loi que la possibilité d'accueillir des bâtiments aux gabarits « gonflés » s'étendrait, voire en-dehors (comme on le constate déjà place Jean Rey avec la tour *Belview*³¹). La Commission, une fois le processus PUL-RRUZ enclenché, ne semble toutefois pas prête à développer l'îlot B de sitôt, attendant patiemment que le nouveau règlement d'urbanisme soit définitivement adopté et à l'abri d'éventuels recours. Certains promoteurs privés, de leur côté, ne font pas preuve de la même prudence : profitant de l'appel d'air constitué par le PUL-RRUZ et aiguillonnés par la publication des besoins à court et moyen terme de la Commission (qui, comme nous l'avons vu, sont maintenant revus à la baisse), ils ont répondu à ces effets d'annonce en lançant divers projets dans le périmètre du PUL-RRUZ (les deux projets de tours déjà cités plus haut) mais aussi, par « effet de contagion », en-dehors de celui-ci (comme par exemple le projet « Trebel » destiné au Parlement européen³²).

La Commission européenne, en annonçant des besoins importants (et surévalués) de nouvelles surfaces de bureaux, tout en reconnaissant l'obligation de recourir à la promotion privée pour les satisfaire, concourt à l'encouragement d'une forme de « fuite en avant » du marché immobilier de bureaux, incité à produire de nouveaux biens (des immeubles de bureaux) déjà présents en surabondance sur le territoire régional, tout en laissant les immeubles jugés obsolètes sur le marché...

Beaucoup (trop) de contradictions ressortent à l'analyse de la politique immobilière de la Commission européenne : objectif d'occuper des immeubles plus grands vs stagnation observée de la superficie moyenne des bâtiments, objectif d'intégration urbaine vs objectifs de concentration, objectif de mixité fonctionnelle vs impératifs sécuritaires, objectifs de maîtrise du parc immobilier vs nécessité de s'en remettre à la promotion privée, etc.

Bilan des résolutions prises par la Commission

Malgré les résolutions de 1996, 1999 et 2003, les objectifs fixés par la Commission n'ont pas été atteints : les faits (les demandes de permis) contredisent les intentions affichées.

Pour rappel :

1. L'intégration des bâtiments de la Commission dans le tissu urbain, reflétant le rôle de l'Institution et redéfinissant son image

Poussée par le « syndrome de l'adjudant-chef » (et par sa rivalité avec le Parlement et le Conseil), elle a choisi l'option de la concentration. Ce choix ne peut que produire des difficultés d'intégration, du fait de la taille des bâtiments et des nuisances générées par leurs externalités.

³¹ <http://www.allfin.be/projets-en-cours/belview>

³² Lire l'analyse de l'ARAU : <http://www.arau.org/fr/urban/detail/229/projet-bureaux-atenor-quartier-europeen>

2. L'accessibilité et la qualité des immeubles

Un effort a certainement été opéré pour ce qui concerne l'accessibilité des immeubles pour les personnes à mobilité réduite, suivant en cela les normes en vigueur. Pour ce qui est de la qualité, la Commission restant, comme avant 1992, entre les mains des promoteurs privés, la qualité est inatteignable. La qualité architecturale est affaire de conception et de matière grise. Or, les promoteurs consacrent leur attention à la rentabilité financière des opérations, qui doit être la plus élevée possible. C'est pourquoi ils ont opéré un intense lobbying³³ afin de déroger structurellement aux gabarits dans le Quartier européen, jusque-là cantonnés au respect d'une servitude de vue qui imposait une certaine forme d'homogénéité au paysage qui conférait tout son sens au plan orthogonal du quartier Léopold. Sous pression des promoteurs, la Région a, par le PUL-RRUZ, libéré le « skyline » de la rue de la Loi. Désormais, selon l'expression du capital international : « *the sky is the limit* ». C'est-à-dire qu'il n'y a plus de limite (autre que celle du business plan, car construire en hauteur entraîne un surcoût). D'où l'intérêt de construire pour un destinataire solvable (le « Corporate » : les institutions européennes en premier lieu). C'est ainsi également qu'Atenor, avec son projet « Trebel » entend démolir un immeuble digne d'intérêt (l'ancien siège de la BACOB, construit par Groep Planning) pour le remplacer par un immeuble d'une grande banalité mais près de deux fois plus volumineux (destiné au Parlement européen, qui ne va pas ainsi redorer son image).

3. La mobilité au sein de l'agglomération bruxelloise

Lors des Midis de l'urbanisme de l'ARAU consacrés à « L'Europe en sa capitale », chaque institution a expliqué avoir mis en place un plan de mobilité de son personnel sur un mode volontariste. À classe sociale égale, les eurocrates sont beaucoup plus urbains que les Belges puisque 76% d'entre eux habitent dans la région de Bruxelles-Capitale, d'après Cosmopolis. Mais leur taux de motorisation est sans doute bien supérieur à la moyenne régionale. De plus, les institutions européennes génèrent un important ballet de fournisseurs et visiteurs.

Interpellé par l'ARAU et certains de ses collègues cyclistes, présents parmi le public, le représentant de la Commission a éprouvé les plus grandes difficultés à répondre aux questions relatives au nombre de places de parking dont disposent l'ensemble des immeubles occupés par la Commission. Il s'est livré à une estimation : « entre 10 et 12.000 places ». Interrogé quant aux intentions en matière de mobilité, il a fini par déclarer que la Commission ferait, dans ce domaine, « ni plus ni moins que le prescrit légal ». Le règlement régional d'urbanisme est encore assez permissif (une place pour 200 m² de bureaux en zone excellemment bien desservie par le train et le métro) au regard des recommandations du livre vert de la Commission « Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine »³⁴. Pour l'exemplarité et la qualité de l'air, on repassera.

³³ Le Fonds Quartier Européen, officine composée en grande majorité de promoteurs et de propriétaires dans la zone, se présente comme « *interface entre les intérêts publics et privés afin de redonner à l'ensemble du Quartier européen - 1er pôle européen et international de Belgique - une mixité de destination* ». Dans un texte de présentation diffusé en 2009, il mentionne parmi ses initiatives « *l'augmentation des gabarits dans la partie orthogonale du Quartier Léopold [...]* » la suite est cocasse « [...]*au bénéfice du logement et du commerce.* »
<http://www.kbs-frb.be/fund.aspx?id=293658&langtype=2060&src=true>

³⁴ COM(2007) 551 final, 25.9.2007. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0551fr01.pdf

La concentration au Quartier Léopold génère un problème de mobilité, la surconcentration, dans des tours, l'aggraverait.

Conclusion : pour une cure d'amaigrissement

Les changements attendus du fait d'une plus grande autonomie de la Commission dans la définition de sa politique immobilière n'ont pas été rencontrés. Ceci pour diverses raisons, liées aux lourdeurs bureaucratiques, aux tensions politiques internes (les institutions doivent composer avec les europhobes et les difficultés budgétaires) et externes (entre pouvoirs locaux, Région et État fédéral) mais aussi à son désastreux manque d'incarnation et de sens des responsabilités, e. a. dans la mise en pratique de ses propres recommandations à l'égard de l'environnement urbain. Elle reste soumise à l'offre mise sur le marché par le secteur privé qu'elle entretient. Celui-ci ne peut traduire les valeurs de la ville et de la culture européennes car sa seule religion est l'argent. Le productivisme du privé, en accord avec le PRAS, qui affecte l'ensemble de la zone à la fonction administrative (avec une capacité d'extension de 20% des superficies tous les 20 ans : la fameuse prescription 0.9, dite « clause de sauvegarde » (des privilèges acquis)) conduit à reproduire les solutions des 30 Glorieuses : un monofonctionnalisme massif qui est la contradiction même de l'urbanité. Cette option est périmée. Les crises environnementales et financières actuelles invitent à réorienter les pratiques : moins de démolitions, moins de voitures, des immeubles plus petits, une mixité intégrée, le partage des usagers et des espaces.

L'intégration urbaine suppose la déconcentration, la fragmentation, la mixité, la diversité et l'innovation. **Le Berlaymont suffit à incarner la Commission en fonds d'écran des journaux télévisés, l'administration peut se fondre dans le paysage dans des immeubles plus petits et mieux intégrés.**

Décapiter le serpent de mer du pôle décentralisé

L'option du pôle décentralisé complémentaire, mixte, construit *ex nihilo* sur un terrain vierge, recule depuis l'abandon de la (mauvaise) idée d'aller à Delta (démontrée par l'ARAU dès 2010³⁵).

Dès 1982, l'ARAU a proposé la construction d'une cité de l'Europe, inspirée d'une cité grecque, (les différentes fonctions et symboliques entrant en relation) sur le site de la gare de triage Josaphat. Cet ancien site ferroviaire de 16 hectares, situé entre le rond-point Schuman et l'aéroport, est accolé au pôle de la rue de Genève. Cette option, qui constituait une des deux alternatives étudiées par le projet de PPAS en 2008³⁶, semble aujourd'hui contrariée par la subite priorité du Gouvernement régional (le site est situé sur le territoire des communes de Schaerbeek et Evere) d'y développer une importante capacité résidentielle, comme le confirme le programme de la zone défini dans le PRAS démographique.

³⁵ ARAU, *Schéma directeur Delta : halte à la pollution de l'air !*, 9 février 2010.

<http://www.arau.org/fr/urban/detail/35/schema-directeur-delta-1>

³⁶ Cinq chantiers pour Bruxelles II, actes de la 40^e École urbaine de l'ARAU, 2009. L'analyse du schéma directeur y est commentée par son auteur, l'urbaniste Bruno Clerbeaux.

Que veut l'ARAU ?

En matière d'urbanisme :

- la Commission doit accroître la **transparence** de sa communication et œuvrer à se désengager de l'étreinte mortifère du secteur privé ;
- elle doit faire vœu d'**exemplarité**, en matière de protection de l'environnement urbain, du patrimoine, de la qualité de l'air, ... ;
- elle doit opter pour une diffusion multipolaire (entre 10 et 20 sites) et dans des bâtiments de maximum 20.000 m² ;
- la Région doit élaborer un mécanisme qui garantisse la **reconversion effective en logements des bureaux quittés par la Commission**.

En dehors du domaine de l'urbanisme :

- Le **droit de vote pour tous les résidents** aux élections régionales.
Malgré le succès très relatif de l'octroi du droit de vote aux ressortissants européens aux élections communales (13,5% des Européens sont inscrits sur les listes électorales), l'ARAU estime qu'il importe de promouvoir le droit de vote de tout résident permanent à Bruxelles, quel que soit sa nationalité, européenne ou extra-européenne. L'octroi de droits crée des devoirs.
- La contribution financière des fonctionnaires européens à la Région.
Les fonctionnaires européens, on le sait, acquittent un impôt communautaire sur le revenu auprès de la Commission et paient, comme tout un chacun, la TVA, les taxes foncières et régionales. Mais ils ne sont pas soumis à l'IPP belge, dont 7 à 8% reviennent aux communes de résidence et 1% à la Région. Un ressortissant d'un des 28 états membres actif dans le privé, contribue, lui, à cet IPP. Il convient donc de lutter contre cette discrimination. Une étude de Saint-Louis a chiffré le déficit pour les finances régionales à 184 millions d'euros par an. L'immunité fiscale des fonctionnaires européens, bien qu'inéquitable et scandaleuse, est sanctuarisée par le bien nommé Protocole sur les Privilèges et Immunités de 1958. En attendant sa révision dans le sens du bien commun, l'ARAU demande que les **impôts** que les fonctionnaires européens versent à l'UE soient **assortis d'additionnels régionaux et locaux**.
- Ouvrir tout ce qui est fermé aux Bruxellois, en particulier les crèches et les écoles

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter Mme Pauthier, Directrice de l'ARAU, au 0477 33 03 78.

Atelier de Recherche et d'Action Urbaines asbl
Boulevard Adolphe Max, 55
B-1000 Bruxelles
T. +32 2 219 33 45
F. +32 2 219 86 75

info@arau.org
www.arau.org