

Un nouveau désastre au Midi ? Il est moins une !

Il y a des situations où l'histoire semble se répéter. Une vingtaine d'années après le lancement des hostilités entre SNCB, Région bruxelloise et promoteurs privés, revoilà, à peu de choses près, les mêmes acteurs qui semblent vouloir remettre le couvert sur la gare du Midi et ses abords. Comme si leurs ambitions respectives en matière d'immobilier et leurs querelles communes n'avaient pas déjà fait assez de mal au quartier...

On se souvient que l'annonce de l'arrivée du TGV en gare du Midi, à la fin des années '80, avait déclenché un conflit urbanistico-politico-immobilier qui mêla chantages et bras de fer juridiques, spéculation et expropriations, pour accoucher d'un long processus d'implantation d'un quartier d'affaires impliquant notamment la démolition-reconstruction de plusieurs îlots du côté de l'avenue Fonsny. En réalité, ce sont plusieurs conflits qui s'enchevêtrèrent...

Tout d'abord, les communes d'Anderlecht et de Saint-Gilles, espérant chacune bénéficier des retombées potentielles de l'internationalisation du quartier, ne voyaient pas les choses d'un même œil. De leur côté, plusieurs promoteurs immobiliers s'arrachèrent des parcelles dans le quartier, se confrontant, d'une part, à la SNCB qui les expropria de l'îlot de l'usine Côte d'Or et, de l'autre, à la Région bruxelloise qui créa une société anonyme censée contrôler les opérations dans le périmètre du PPAS Fonsny 1 en les menaçant à son tour d'expropriation. La SNCB, quant à elle, plombée par une dette colossale envers l'État belge et poussée par les « critères de convergences » européens à adopter des stratégies agressives d'entreprise privée va chercher à valoriser son patrimoine foncier, en se transformant en promoteur (via sa filiale Eurostation) afin de financer l'installation du terminal TGV. Le moyen : la réalisation d'une vaste opération immobilière. Mais elle se trouvera freinée dans son élan par la toute jeune Région bruxelloise, créée en 1989. Cette dernière est immédiatement favorable à la création d'un quartier d'affaires à côté de la gare du Midi... mais à ses propres conditions, qu'elle cherchera à imposer en mettant en place un partenariat public-privé via la SA Bruxelles-Midi, ainsi qu'en élaborant des plans et en bloquant les demandes de permis introduites par la SNCB, laquelle menaçait en représailles d'installer le TGV dans une autre gare bruxelloise !

Au fil des années, cette guerre épique où les deux parties s'échangèrent des noms d'oiseaux, où l'État fédéral menaçait même d'imposer ses vues à la Région bruxelloise et où Charles Picqué menaçait en retour de démissionner, se transforma lentement en guerre froide. La Région parvint au final à réduire les ambitions immobilières de la SNCB, ce qui lui permit de lancer sa propre opération immobilière du côté de l'avenue Fonsny. De son côté, la société ferroviaire en profita pour imputer le retard des travaux du TGV aux autorités locales et les imperfections du nouveau visage de la gare au « *petit esprit de la classe politique* ».

Une accalmie survint en 1996 dans les relations entre les deux ennemis, à l'heure de l'inauguration du terminal TGV et de l'ouverture de la ligne de Thalys Paris-Bruxelles. Mais les blocages ayant été aussi nombreux que le nombre d'intervenants, et leurs ambitions proportionnellement inverses aux moyens disponibles, les opérations prirent des retards considérables. Les habitants entrèrent en résistance, l'expropriation de centaines d'entre eux ayant pris une tournure inhumaine et interminable... qui s'acheva en 2010, 20 ans après les premières menaces d'expropriation.

Le nouveau visage du quartier, son aspect chaotique et perpétuellement inachevé, sont le fruit de ces rapports de force entre acteurs aux intérêts divergents, de cette guerre

d'usure à laquelle habitants du quartier et usagers de la gare ont payé un lourd tribut. Si la nouvelle gare n'est pas une franche réussite, que dire de son intégration dans le tissu urbain et de l'aménagement des espaces publics qui l'entourent. La transformation de plusieurs îlots à ses abords n'a fait qu'empirer la situation urbanistique et sociale dans le quartier, tout en laissant béants les problèmes de mobilité.

À l'heure d'écrire ces lignes, la totalité des projets entrepris dans la foulée de l'arrivée du TGV n'a pas encore été réalisée, certains logements tardant toujours à sortir du sol le long de la rue de Mérode. Par contre, 300.000 m² de bureaux neufs ont finalement été construits, pour moitié par la SNCB et ses filiales du côté anderlechtois de la gare, et pour l'autre moitié, côté saint-gillois, par les promoteurs mis « sous tutelle » de la Région via la SA Bruxelles-Midi. Ces bureaux sont aujourd'hui occupés essentiellement par des administrations publiques et des organismes parastataux (tels la SNCB et certaines de ses filiales), le reste allant à des sociétés privées, toutes déjà précédemment installées dans d'autres quartiers de Bruxelles.

On prend les mêmes et on recommence ?

Au terme de deux décennies de gestation douloureuse, on pouvait penser que les appétits immobiliers seraient rassasiés, que le quartier allait pouvoir souffler un peu et bénéficier d'un traitement plus adapté et soucieux de réparer les dégâts urbanistiques plutôt que de développer davantage de fonctions tertiaires. On pouvait espérer que les opérations publiques au Midi feraient l'objet d'une évaluation contradictoire, que des leçons en seraient tirées et que la gestion urbanistique de ce dossier deviendrait plus transparente et démocratique. Mais les derniers événements de cette saga portent à croire qu'il n'en est rien...

En 2007, alors que la Région est encore empêtrée dans son opération d'expropriations et que les nouveaux bureaux de l'avenue Fonsny ne sont pas entièrement construits et toujours loin d'être remplis, le Gouvernement commande discrètement à un cabinet d'audit privé la rédaction d'un Plan de développement international (PDI). Un nouveau plan sans valeur légale, dont l'objectif est de *“renforcer l'attrait de Bruxelles à l'étranger”* pour en faire une vraie *“City of business”*. Dix *“zones stratégiques”* y sont ainsi pointées, dont le quartier Midi, décrit comme le *« pôle business du futur »*. Aux yeux de la Région, la *« vocation »* du Midi comme quartier d'affaires est donc toujours de mise, malgré le sombre bilan de 20 années de plans, d'expropriations et d'une politique d'internationalisation qui n'aura attiré que des administrations publiques, des parastataux et quelques sociétés étrangères déjà établies à Bruxelles.

C'est à la même période qu'Eurostation et Euro-Immostar (filiales de la SNCB) annoncent avoir acquis, conjointement avec les promoteurs privés Atenor et CFE, un large terrain situé juste à côté de la gare. Leur intention n'est ni d'y développer des infrastructures liées au chemin de fer, ni du logement social... Le projet, qui passera vite exclusivement aux mains d'Atenor et CFE, deviendra celui des tours « Victor », prévoyant la création de 100.000 m² de bureaux neufs. Un projet qui semble adoubé par les pouvoirs publics, lesquels s'empressent d'abroger les deux PPAS en vigueur à cet endroit et dont le maintien aurait contrarié les ambitions des promoteurs.

Parallèlement, en 2008, la SNCB annonce son intention de centraliser ses bureaux sur l'assiette du chemin de fer de la gare du Midi, c'est-à-dire le long ou au-dessus des voies. Son souhait : restructurer entièrement ses espaces de bureaux actuellement vides du côté de l'avenue Fonsny, en ce compris l'ancien centre de tri postal, pour y regrouper à terme tous les services du groupe SNCB actuellement disséminés dans le quartier. Une opération qui suppose d'ajouter un nombre important de surfaces de bureaux

dans le quartier, et dans le même mouvement d'en vider autant dans le même périmètre. Un grand turn-over en somme, qui paraît signaler l'absence de toute politique immobilière rationnelle et à long terme au sein de la SNCB. Si l'on songe aux bureaux que le groupe occupe avenue Fonsny, tout fraîchement construits après avoir nécessité des années de procédures d'expropriation, ou aux 56.000 m² du « Midi Atrium » qu'elle a acheté à peine 8 années plus tôt, avenue de la Porte de Hal, sur un terrain dont un promoteur a vidé et détruit les 45 maisons qui s'y trouvaient pour y laisser un grand terrain vague pendant 10 ans... comment ne pas avoir la sensation d'un énorme gâchis et d'une histoire qui se répète ?

La SNCB base ses réflexions sur une « étude urbanistique de la gare de Bruxelles-Midi dans le contexte des quartiers », qu'elle a commandée au bureau d'études ARSIS et qui préconise la densification du quartier Midi à hauteur de 350.000 m² supplémentaires dans le périmètre des abords immédiats de la gare, et notamment l'îlot de la gare en construisant sur les voies ferrées. Le groupe ferroviaire ayant déclaré ses nouveaux appétits immobiliers pour le Midi et donné le coup d'envoi d'une nouvelle grande opération de déménagement et de démolition-reconstruction dans le quartier, comment allait réagir la Région ? Les deux instances prirent langue et conclurent un Protocole de coopération impliquant toutes les parties qui développaient jusque là des projets d'aménagement et des visions différentes du quartier (cf plan en pages 6-7) : la SNCB Holding, Eurostation, Euro Immostar, Beliris, les communes d'Anderlecht et de Saint-Gilles et la Région. La volonté semblait donc être à la concertation et au dialogue pour tenter de définir une approche commune.

Présenté comme une manière de mettre en œuvre les recommandations du Plan de développement international de Bruxelles (PDI), ce Protocole annonçait l'élaboration d'un « Master plan »... lequel serait dessiné, in fine, par les bureaux d'études de la SNCB. Pour créer consensus entre les différentes institutions signataires du protocole, celui-ci prévoyait la tenue de discussions sous l'égide d'un Comité de pilotage présidé par Charles Picqué... discussions dont le document prévoyait expressément que rien ou presque ne devait filtrer publiquement.

Pendant la période des réunions du Comité de pilotage, la SNCB lança bien quelques ballons d'essai. Elle annonça ainsi que sa filiale Euro-Immostar avait fait appel, sans passer par un concours ni un appel d'offres, à l'architecte-vedette Jean Nouvel. Signalons au passage que la désignation se fit sans passer par le moindre concours ou autre appel d'offres. La SNCB publia des images du nouvel enrobage de la gare, avec comme *teaser* : un bâtiment transparent en forme de « V » surplombant de 120 mètres les voies ferrées. À l'exception d'une présentation au Bozar, Jean Nouvel ne s'exprima pas publiquement sur le projet.

Voilà pour la parenthèse médiatique, assez vite refermée. Mais au-delà de cet effet d'annonce, ce qu'il fallait retenir du projet de la SNCB c'est surtout l'intention de construire 250.000 m² de bureaux neufs, un centre de congrès et un restaurant panoramique, derrière une façade moderne de 550 mètres de long s'étalant jusqu'au pont de la rue Théodore Verhaegen et de la rue des Vétérinaires ! Et par ailleurs, l'idée de réaménager les quadrilatères situés sous les voies de chemin de fer entre la gare et la Petite ceinture (les rues couvertes) : ils pourraient être démolis pour dégager une perspective sur la gare, ou transformés en vaste galerie commerciale menant les touristes vers le centre-ville.

Les mauvaises habitudes reviennent au galop : deux projets qui totalisent 350.000 m² de nouveaux bureaux dans un quartier qui en compte déjà 300.000 m², de nombreuses parties concernées dont les visions ne s'accordent pas, les ingénieurs de la SNCB aux commandes d'un Master Plan censé redessiner tout un quartier, l'absence de débat public et de

concours, des clauses de confidentialité... Bref, tous les ingrédients d'un scénario catastrophe à nouveau réunis.

Sans surprise, la discorde finira par éclater. En 2011, trois ans après la signature du Protocole de coopération, Charles Picqué fait une sortie dans les médias, déclarant en substance qu'il n'est plus possible de discuter avec la SNCB. « *Notamment parce [qu'elle] est très souvent repliée sur ses seuls besoins, alors qu'elle doit s'ouvrir à une réflexion générale sur la ville* ». On n'en saura pas plus. Il se murmure que les autorités, sans doute motivées par la perspective d'importantes taxes sur les bureaux et charges d'urbanisme, n'auraient pas cherché à freiner les velléités de la SNCB de créer 250.000 m² de bureaux supplémentaires, tout en conditionnant leur accord à la construction d'autant de nouvelles surfaces de logement dans le quartier. La SNCB aurait dès lors élaboré un projet de reconversion en logement de ses bureaux situés entre la rue de France et la rue Bara. Un projet rendu incertain par la probabilité d'implanter une nouvelle gare souterraine à cet endroit dans le scénario d'un élargissement de la jonction Nord-Midi, et qui nécessiterait l'expropriation de nombreux propriétaires particuliers situés aux abords du site. Un projet dont la Région n'aurait pas voulu, car l'idée de la SNCB est de construire ces logements sous forme de trois tours de 228 mètres de haut (55 étages) ! C'est manifestement cet épisode qui provoqua la rupture des négociations.

On peut toutefois supposer que l'enjeu de ces trois années de discussions, lentes et inutiles selon l'ancien bourgmestre d'Anderlecht Gaëtan Van Goidsenhoven, dépassa le cadre de la gare et du quartier du Midi. D'autres sujets de dissension existent entre la SNCB et la Région, et il est probable qu'ils aient interféré dans les négociations : le sort des grandes réserves foncières de la SNCB comme Schaerbeek-Formation que la Région souhaite acquérir, les projets d'élargissement de la jonction Nord-Midi, le RER,... Quoi qu'il en soit, la hache de guerre est à nouveau déterrée. Et le Protocole de coopération, enterré.

Tant qu'il y aura des bureaux...

En 2011, la Région décide donc de confier une réflexion sur le quartier Midi à sa nouvelle Agence de développement territorial (ADT). Celle-ci dispose de 6 mois pour définir un périmètre d'étude et remettre une note d'orientation au Ministre-Président, devant tenir compte « *des besoins du quartier à l'aune des objectifs du Plan de développement international et des données relatives au boom démographique attendu* ». Ce sera chose faite au début 2012, le cabinet du Ministre-Président prenant ensuite plusieurs mois pour retravailler ce document avant de le présenter en juin à son Gouvernement. À l'heure d'écrire ces lignes, aucune des deux versions de cette note n'a encore été rendue publique ni soumise au Parlement bruxellois [1].

L'urbanisme au quartier Midi continue d'être marqué par le sceau de l'opacité. En juin dernier, le Gouvernement a pourtant déjà décidé de mandater l'ADT pour élaborer un « Schéma directeur du quartier Midi ». Un nouveau plan, donc, probablement destiné avant tout à peser dans le rapport de force en faveur de la Région contre la SNCB.

Si on ne peut qu'applaudir la volonté publique d'encadrer un tel dossier, les moyens choisis posent à tout le moins des questions. Un schéma directeur est un plan sans valeur légale qui, une fois approuvé par le Gouvernement, doit être adapté dans des PPAS. On peut supposer que son élaboration dure environ deux ans, c'est-à-dire qu'il risque de n'être soumis au Gouvernement qu'après les élections régionales de 2014. Si tel est le cas, personne ne peut prédire ce qu'en fera la prochaine majorité. Ensuite, dans le meilleur des cas, un ou plusieurs PPAS seront réalisés pour transcrire ce Schéma

en règles urbanistiques, ce qui prend généralement trois bonnes années. Nous voilà donc embarqués dans des procédures qui nous mènent plus ou moins jusque 2017. D'ici là, tous les grands projets immobiliers de la SNCB et des promoteurs privés dans le quartier seront-ils bloqués ? Ce ne serait que pure logique. Pourtant, le projet « Victor » continue à avancer administrativement (l'étude d'incidences est clôturée depuis plusieurs mois et Atenor est sur le point de déposer sa demande de permis) et il semble que la SNCB ait déposé ses premières demandes de permis pour la transformation des quadrilatères sous la jonction Nord-Midi.

Et une fois de plus, l'histoire récente du quartier Midi recèle de précédents pas forcément rassurants sur ce type de procédure. « *Nous avons déjà connu une telle situation dans ce même quartier* », confesse Charles Picqué. Avec le résultat que l'on sait... En 1991, en pleine séquence de bras de fer similaire entre SNCB, promoteurs et autorités publiques sur le Midi, la Région avait opté pour l'élaboration d'un « Schéma de développement » censé garantir un développement cohérent et harmonieux du quartier. Le Schéma prévoyait notamment une mixité des fonctions, de vastes espaces verts et de grandes places publiques, de limiter les gabarits des nouveaux bâtiments aux gabarits du quartier... La réalité des rapports de force, de la situation foncière et financière des différents acteurs, le lobbying des promoteurs ont transformé ces belles intentions en tout autre chose. La mise en œuvre du Schéma de développement a été morcelée en cinq PPAS qui ont rapidement emprunté d'autres directions et auxquels les autorités ont ensuite régulièrement dérogé. Le développement du quartier n'a rien eu de cohérent ni d'harmonieux. La SNCB a développé ses projets en veillant jalousement à ce que personne d'autre ne s'en mêle. La société d'économie mixte mise en place par la Région a gravement failli à sa mission tout au long de l'opération : sous-financée et incapable de maîtriser le foncier dans le périmètre, elle s'est retournée contre les habitants et petits propriétaires. Les promoteurs, fâchés de la « concurrence déloyale » que la SNCB et la Région leur ont livré sur leur propre terrain, ont fait le gros dos pendant une bonne décennie, ralentissant l'opération régionale qui ne pouvait se réaliser qu'avec leur concours. Maîtres du jeu car disposant de nombreux terrains dans le périmètre, ils ont patiemment attendu que la situation leur redevienne plus favorable. Résultat ? Bien que toujours habité par des locataires et propriétaires en proie à l'incertitude, le quartier s'est lentement désagrégé, ressemblant de plus en plus à une ville bombardée. Et lorsque le « nouveau quartier » est sorti de terre, la mixité des fonctions y est restée à l'état de vœu pieux. Les gabarits des nouveaux bâtiments ont sensiblement grimpé par rapport aux plans initiaux. Les espaces publics ont été réduits à peau de chagrin...

Se replonger dans l'histoire des politiques urbanistiques et des luttes immobilières du quartier Midi ne signifie pas qu'il faille tomber dans l'immobilisme, l'impuissance et l'inaction. Un certain nombre d'erreurs ont été commises, il conviendrait d'en tirer les leçons. Mais les acteurs ayant un pouvoir d'influence sur le devenir du quartier sont sensiblement les mêmes qu'à l'époque. La SNCB et ses filiales immobilières n'offrent pas un visage plus rassurant qu'en 1990. Rien n'indique que les promoteurs privés soient mieux disposés à l'égard de la ville et de ses fonctions dites « faibles ». Les communes restent intéressées par l'apport financier que peuvent leur procurer de nouveaux immeubles de bureaux, même si c'est aux dépens du tissu urbain et des besoins du quartier et en dépit de la surabondance de bureaux vides à l'échelle de la région. La multiplicité d'acteurs aux intérêts divergents et un manque récurrent de moyens handicapent toujours la volonté de la Région de maîtriser le développement du quartier. Celle-ci dispose toutefois du pouvoir de planification et de celui d'accorder ou non les permis d'urbanisme, ce n'est pas négligeable. Elle pourrait faire en sorte de rendre son humanité à ce quartier, en s'attaquant aux problèmes de mobilité, en repensant l'espace public et en donnant la priorité au logement. Cela aurait le double avantage de constituer le meilleur accueil possible pour les voyageurs sortant du train, et de

satisfaire les habitants.

Mais que lit-on au contraire dans le projet de Plan régional de développement durable (PRDD) qui est actuellement sur la table du gouvernement régional ? Que le Midi est destiné à devenir un « *pôle de développement métropolitain* » accueillant « *les besoins tertiaires liés au rayonnement international de Bruxelles et à ses rôles de capitale internationale* ». Le projet de PRDD soutient explicitement la création d'un « *cluster de bâtiments élevés* », soit des « *tours iconiques* » pouvant jouer le rôle de « *signal urbain* ». Un refrain déjà entendu. Contre tout bon sens, la Région semble vouloir lancer un nouvel appel d'air à la promotion immobilière, en favorisant même le développement de nouvelles tours.

Or, tant qu'elle continuera à autoriser la construction de nouveaux bureaux dans le quartier, il y a fort à parier que la situation restera ingérable. Les fonctions dites « faibles » seront délaissées. Les mêmes promoteurs publics et privés continueront à se battre pour la plus belle part du gâteau, donnant lieu à de mauvais compromis, à un vaste chantier permanent, dont le résultat sera à l'image de ce chaos.

- Gwenaël Breës

Article paru dans le n°263 de « Bruxelles en mouvements », mai 2013.

[1] Voir la récente interpellation de Charles Picqué par Alain Maron où ce dernier regrettait que le document ne bénéficiait pas d'une plus large publicité « puisqu'il n'est disponible que sur demande. », PRB – Session 2012-2013, Commission Aménagement Territoire 20/02/2013, p. 32. 1.