

1992-1996 /// Une lenteur volontaire?

8. LE « PLAN SECRET »

On l'a compris, l'histoire du quartier Midi est celle d'une lutte où s'affrontent des acteurs privés et publics pour maîtriser des propriétés foncières. Depuis 1989, la volonté de la Région de Bruxelles-Capitale est de faire main basse sur les propriétés foncières dans le quartier, au meilleur prix possible, pour engranger ensuite des plus-values¹ en les revendant à des promoteurs désireux de bâtir. Mais ses projets sont compromis par les velléités immobilières de la SNCB et des promoteurs immobiliers. Comment s'y prendre pour leur barrer la route et s'imposer à eux?

[...] La Région a dès lors tout intérêt à bloquer les transactions immobilières en cours entre particuliers et promoteurs, et à ramener les prix à leur valeur « normale » : celle d'avant la flambée survenue en 1989. C'est ce qu'elle appelle « juguler la spéculation ». Le procédé est douteux, mais les autorités ne voient pas de mal à organiser la chute de prix qu'elles considèrent comme « spéculatifs ». Après la « spéculation à la hausse » des promoteurs privés, place à la « spéculation à la baisse » des pouvoirs publics! [...]

L'imbroglie des PPAS du Midi

En 1991, la Région tente de gagner du temps sur l'élaboration en cours des PPAS et de calmer les ardeurs des promoteurs en publiant un Schéma de développement laissant entendre qu'ils ne pourront pas faire n'im-

1. Lire *La fin du Far West?*, page 111.

porte quoi au Midi. En 1992, la SA Bruxelles-Midi est créée pour tenter de maîtriser le foncier dans la « zone d'intervention prioritaire ». Elle fait expertiser la valeur de la plupart des maisons du futur périmètre d'expropriation. La Région n'ignore donc pas ce que coûtera leur rachat : c'est impayable. Mais la volonté expropriatrice du ministre-président semble irréversible...

La même année, plusieurs Plans particuliers d'affectation du sol (PPAS) sont adoptés par les Communes d'Anderlecht et de Saint-Gilles qui circonscrivent les zones de bureaux à certains périmètres, les seuls qui sont réellement intéressants pour les promoteurs. Ces plans ménagent un grand nombre d'affectations dites « fortes » sur la zone (bureau, hôtel), car ce sont elles qui généreront les futures plus-values, les charges d'urbanisme, les taxes bureau et autres précomptes immobiliers. Cela conforte les promoteurs dans l'idée qu'ils ont intérêt à investir au Midi. Mais en même temps, le PPAS « Fonsny 1 » est assorti d'un plan d'expropriation dressé sur un périmètre de 5 îlots, précisément là où ils viennent d'acquérir près de 70 terrains. Se voyant désormais menacés d'en être expropriés, les promoteurs arrêtent d'acheter des maisons dans le quartier dès 1992.

À ce moment, tout le monde pense que la Région va adopter les PPAS communaux et le plan d'expropriation, puis lancer les expropriations ou les négociations, tant avec les propriétaires particuliers qu'avec les agents immobiliers, via la SA Bruxelles-Midi. Mais il n'en est rien. Le bourgmestre de Saint-Gilles, dont la Commune vient de concevoir et d'adopter un plan d'expropriation et trois PPAS pour la zone (parmi lesquels le « Fonsny 1 » avec ses 88 000 à 100 000 m² de bureaux), « sollicite » aussitôt le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale afin qu'il ne les approuve pas à son niveau de pouvoir. « Nous sommes dans une phase de prudence »², argumente le bourgmestre en évoquant la crise du secteur tertiaire³ et le risque de saturation de l'offre de bureaux. Le bourgmestre Charles Picqué se montre sans doute persuasif et le ministre-président Charles Picqué se range vite à ses arguments, prouvant ainsi la bonne coopération qui peut exister entre une Commune et son pouvoir de tutelle. La Région met donc l'adoption des PPAS anderlechtois et saint-

2. Charles Picqué au Conseil communal de Saint-Gilles, octobre 1993.

3. Lire *La crise du bureau, déjà...*, page 142.

gillois en veilleuse [...].

Au quartier Midi, rien ne se passera tant que le gouvernement n'a pas adopté le PRD. Rien? Pas tout-à-fait... Le ministre-président de la Région, qui bloque l'examen des PPAS du Midi à la demande du bourgmestre de Saint-Gilles (lui-même, en l'occurrence), ne se gêne toutefois pas pour approuver «anticipativement» l'un d'entre eux: le PPAS «Fonsny 2». Motif? Il s'agit d'une «zone-tampon» qui protège le tissu résidentiel autour du périmètre du PPAS «Fonsny 1» (où la construction de bureaux sera permise, si le plan est adopté).

Dans cette «zone-tampon», on trouve toutefois une importante zone de bureaux... Officiellement prévue «pour éviter la contagion du bureau»⁴ dans le reste de ce périmètre «de protection» de l'habitat:

*Il était intéressant, opportun d'imaginer la localisation d'une zone de bureaux pour éviter le cannibalisme des bureaux dans les zones de protection du logement.*⁵

La logique vaut ce qu'elle vaut. Tout cela a peut-être l'air compliqué mais ne l'est pas tant que ça: on sacrifie une zone d'habitat au bureau («Fonsny 1») tout en n'y faisant rien d'autre qu'attendre, on l'entoure d'une zone de protection de l'habitat («Fonsny 2»)... à l'intérieur de laquelle on sacrifie un îlot d'habitat au bureau («îlot Russie») pour empêcher la contagion du bureau dans le reste de la zone de protection de l'habitat. Il suffisait d'y penser, non?

Officieusement, il s'agit surtout de permettre au promoteur qui a racheté tout l'îlot de le convertir rapidement en bureaux. C'est le fameux «îlot Russie»⁶, objet d'une spéculation menée sans relâche depuis 1986 par la SA Louis De Waele. Celle-ci voit son action récompensée par l'adoption du PPAS «Fonsny 2», qui modifie l'affectation de l'îlot de zone d'habitat en «zone de mixité»... alors qu'il sera en réalité dédié à 100% au bureau!

La SA Louis De Waele se voit donc incitée par les autorités à démarrer au plus vite son projet⁷: le «Midi Atrium». Pour celui-là, il n'est pas question d'attendre le PRD. C'est un beau cadeau que le ministre-pré-

4. Charles Picqué au Conseil communal de Saint-Gilles, octobre 1993.

5. Conseil communal de Saint-Gilles, idem.

6. Lire *Les vautours*, page 217.

7. Lire *Les vautours*, page 217.

sident fait à Jean Thomas, puisque celui-ci a maintenant la possibilité de lancer son projet et d'ainsi mettre sur le marché des dizaines de milliers de mètres carrés de bureaux, sans craindre la concurrence immédiate des centaines de milliers de mètres prévus dans les autres PPAS du Midi (le « Fonsny 1 », mais aussi les PPAS « France » et « Bara 1 » avec les projets de bureaux de la SNCB) qui sont mis en « standby » par le gouvernement régional. Merci qui ?

Une « mise au frigo » bénéfique ?

En 1992, Charles Picqué évoque en ces termes étonnants la création de la SA Bruxelles-Midi et sa stratégie foncière quartier Midi :

*La société Bruxelles-Midi est une structure intéressante qui pourra développer un plan d'action jugulant les effets pervers de la spéculation... Un plan qui, pour réussir, doit rester secret.*⁸

Un an plus tard, la SA Bruxelles-Midi est mise en veilleuse. « Faute d'avoir pu réunir les 7 à 9 milliards de francs belges nécessaires à ses ambitions »⁹ (soit 175 à 225 millions d'euros)... « Le marché immobilier est en crise », se lamente Jacques Van Grimbergen, « et nous n'avons pas pu convaincre les investisseurs dont nous avons besoin pour concrétiser nos projets »¹⁰. Ne disposant toujours pas de concession de service public ni de contrat de gestion l'autorisant à réaliser son objet social au nom de la Région, Bruxelles-Midi a dépensé en très peu de temps (en frais de personnel, d'études...) sa ligne de crédit de 70 millions de francs belges (1 750 000 euros) mise à sa disposition par la Région, et elle a enregistré ses premières pertes financières. Charles Picqué décide donc de la mettre « au frigo », invoquant encore et toujours l'argument du PRD :

*Il m'est apparu dès lors que plutôt que de demander à la société Bruxelles-Midi d'engager la réalisation, dès approbation de l'ordonnance, ce qui était rendu possible par la qualité du travail réalisé par la société, il était préférable d'attendre l'approbation du PRD. Il pourra être ainsi tenu compte dans les projets des observations et suggestions que l'enquête publique du PRD ne manquera de révéler.*¹¹

8. Charles Picqué en mars 1992, cité au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le 19 novembre 1992.

9. « Les 100 jours du TGV Lille-Bruxelles », *Le Soir*, 16 mars 1994.

10. *Le Soir*, idem.

11. Charles Picqué au Parlement bruxellois, compte-rendu officiel du *Journal des questions*

Cette temporisation n'est pas perdue pour tout le monde, comme va l'expliquer le ministre-président Charles Picqué, en mars 1994, à la députée Marie Nagy (Écolo) qui s'inquiète au Parlement des attermoissements et des tergiversations de la Région dans ce dossier.

Vu les retards cumulés dans l'élaboration du PRD, le délai d'éventuelle approbation de celui-ci risque fort de se prolonger au-delà de décembre 1994, dit-elle. Si, durant toute cette période, la société Bruxelles-Midi est mise en veilleuse, on peut redouter une accélération du processus de déclin du quartier du Midi particulièrement affecté ces dernières années. Ce déclin ne fera que renforcer les nombreux chancres urbains et le départ des habitants qui le peuvent¹².

Avouant à demi-mots les objectifs de sa stratégie, Picqué lui répond que le gel des opérations n'a pas que du mauvais :

Ce report, même si l'argument du PRD semble décisif, n'est pas aussi néfaste qu'on peut le penser, dans la mesure où la crise du marché immobilier, que nous avons connue en 1993, a eu des effets qui ont significativement fait chuter le niveau des recettes escomptées par la société en cas d'engagement de l'opération. [...] On peut donc espérer, en cas de signes avant-coureurs de reprise, que le report de l'opération permettrait de revenir à des conditions du marché rendant la société Bruxelles-Midi à même de remplir pleinement les missions sociales qu'elle s'est assignées¹³.

On appréciera le mécanisme qui rend «l'accompagnement social»¹⁴ dépendant des «conditions du marché», mais on notera surtout que toute l'opération, en ce compris la maîtrise du foncier et les fameuses captations de plus-values, repose sur ces «conditions», de fait extrêmement aléatoires.

Une lenteur bien opportune

Lorsqu'il utilisa l'argument du PRD pour retarder l'examen des PPAS du

JE CRAINS QU'IL N'Y AIT PARFOIS CONFUSION ENTRE LA COMMUNE DE SAINT-GILLES DONT VOUS ÊTES LE BOURGMESTRE ET LA RÉGION BRUXELLOISE ET QUE VOUS UTILISEZ DES INSTRUMENTS RÉGIONAUX POUR ATTEINDRE DES OBJECTIFS COMMUNAUX.

— Philippe Debry (Écolo) au Parlement régional bruxellois, 19 novembre 1992.

& réponses, 4 mars 1994.

12. Charles Picqué au Parlement bruxellois, compte-rendu officiel du *Journal des questions & réponses*, 4 mars 1994.

13. *Journal des questions & réponses*, idem.

14. Lire *Le plan délogement*, page 285.

Midi, Charles Picqué avait-il le moindre doute sur le fait que le PRD, une fois adopté, aurait pu contredire les options urbanistiques prévues au quartier Midi alors même que, des deux côtés, les concepteurs des plans étaient les mêmes? Et savait-il combien de temps il allait faire durer l'incertitude?

Annoncé d'abord pour 1992, présenté une première fois en 1993, le PRD ne sera finalisé et adopté qu'en 1995, quelques mois avant la fin de la première législature régionale. Et ô surprise, voilà que «le bureau n'est plus tabou»¹⁵, qu'est avalisé le principe général du sacrifice des quartiers de gares pour y «redéployer» des zones administratives (pour des raisons de mobilité), et en particulier le «remembrement» du quartier Midi.

Picqué attend le début de la législature suivante, où il retrouve ses fonctions régionales, pour enfin valider les PPAS du Midi, dont le «Fonsny 1». La surprise, c'est que le nouveau gouvernement n'approuve pas le plan d'expropriation qui l'accompagne. Motif du refus: il y a eu vice de procédure¹⁶. Pendant l'élaboration du plan, en 1992, la Commune de Saint-Gilles a omis de prévenir par courrier personnel, comme le prévoit la loi, la totalité des propriétaires des 176 parcelles concernées!

Saint-Gilles retourne donc à ses crayons, et ficelle un nouveau plan d'expropriation, dans les règles de l'art. Cette fois, il ne faut que quelques mois de procédure avant que la Région ne l'approuve, en août 1996, et n'en publie l'arrêté au *Moniteur belge*, en octobre. Le plan est coulé dans le béton. L'extrême urgence peut commencer à produire ses effets, désormais officiellement et pour une période de 10 ans.

Entre-temps, la SA Bruxelles-Midi a été ressortie du «frigo» en même temps que l'adoption du PRD. Elle fait enfin l'objet d'une concession de service public, sa ligne de crédit est réalimentée et son premier contrat de gestion est signé en 1996. L'opération «Bruxelles-Midi» peut enfin commencer, après 3 années de mise en place (1989-1992) plus 4 années passées à «attendre l'adoption du PRD» (1992-1996)!

Tant de «prudence» et de «sagesse» font sans doute honneur aux autorités, mais ne nous laissent pas sans quelques questions. En 1996, les «conditions du marché» sont toujours moroses et pourtant la Région va

15. «Bruxelles en technopolis habitable», *Le Soir*, 14 février 1995.

16. «Les formalités prévues par l'article 71 1er alinéa 3 de l'ordonnance du 29 août 1991 n'ont pas été remplies» (arrêté régional du 14 septembre 1995).

« lâcher » les 400 000 m² de bureaux qu'elle gardait sous le coude depuis 1992. Ceux-ci ne vont d'ailleurs pas sortir de terre tout de suite, faute d'enthousiasme du « marché »... À quoi bon avoir attendu 4 années que la Région confirme dans le PRD ce qu'elle voulait de toute façon lui faire dire ? Autrement dit, pourquoi avoir adopté en 1992 des PPA et un plan d'expropriation « en extrême urgence », et constitué la SA Bruxelles-Midi... s'il s'agissait de tout mettre aussitôt « au frigo » ? Et rien n'explique encore la « négligence » de Saint-Gilles qui oublia de prévenir les propriétaires des 176 parcelles à exproprier, rendant ainsi caduc son propre projet de plan d'expropriation... Ni les 3 années que la Région mit pour se rendre compte de cette bourde un peu grossière.

Dans les faits, cette succession « d'erreurs », d'hésitations et de lenteurs ont produit des incidences indéniables... Pendant toutes ces années, les rumeurs et les menaces d'expropriation ont commencé à produire leurs effets sur l'état du quartier comme sur le moral des habitants. Dès 1989, des locataires ont commencé à déménager, sans aides¹⁷. Dès 1992, les propriétaires particuliers ont arrêté de rénover leurs biens. Et les promoteurs d'acheter des maisons. Cette période de temporisation a ainsi eu pour effet de faire chuter les valeurs foncières, puisque quasi aucune transaction n'a été effectuée dans le périmètre pendant ces 4 années. En 1996, les points de comparaison désormais utilisés pour fixer la valeur des maisons lors de procédures d'expropriation, sont désormais bien moins élevés que ceux de la période 1987-1992, que le cabinet Picqué jugeaient « spéculatifs » et que la SA Bruxelles-Midi n'avait pas les moyens de payer, mais sur base desquels les propriétaires particuliers auraient dû être indemnisés... si on les avait réellement expropriés au moment du premier plan d'expropriation. La lenteur a donc permis de créer une situation beaucoup plus favorable aux visées de la Région.

Si tel était son objectif, ce « plan qui, pour réussir », devait « rester secret », nécessitait que la situation immobilière soit cadennassée et qu'un assez long laps de temps s'écoule avant le lancement de toute opération, histoire que les valeurs immobilières baissent, mais aussi que la SA Bruxelles-Midi ait le temps de se mettre en ordre de marche et de rattraper son retard sur les promoteurs. Il est probable que la Région et la Commune aient eu recours à un ensemble de subterfuges et de louvoiements pour arriver à leurs fins. Cela expliquerait

17. Lire *Le plan délogement*, page 285.

ces années de temporisation et de tergiversations qui ont bloqué tout projet dans la zone... à l'exception notoire de l'îlot De Waele. La « lutte contre la spéculation » avait probablement d'autres intentions moins avouables.

En 2008, le « plan secret » a été évoqué dans les conclusions des propriétaires particuliers du Midi qui ont intenté une procédure judiciaire contre les autorités¹⁸. Tout en mettant en cause le fait que Charles Picqué ait bien prononcé ces mots, la défense conjointe de la Région bruxelloise et de la Commune de Saint-Gilles a justifié la nécessité d'un tel plan par la lutte contre la spéculation privée :

*Quand bien même le ministre-président aurait évoqué un tel "plan secret", ce qui n'est en rien démontré, il conviendrait de remettre cette phrase dans la perspective de l'époque, laquelle était d'éviter de voir le quartier concerné faire l'objet de spéculations effrénées, ce qui justifiait que les pouvoirs publics évitent de rendre publics tous les détails des plans d'expropriation à venir afin d'éviter que certains promoteurs anticipent les effets de ces derniers dans le but d'en retirer un bénéfice ; que l'on ne saurait dès lors reprocher au ministre-président d'avoir dans un tel contexte chercher à ménager une certaine confidentialité.*¹⁹

À l'époque, il était certainement indispensable que les autorités agissent face aux convoitises dont le quartier faisait l'objet. Il aurait suffi pour cela d'établir des plans qui préservent l'habitat et les fonctions existantes, de communiquer un message clair encourageant la rénovation. Au lieu de cela, la Région et la Commune ont donné un récital de déclarations contradictoires et d'actes a priori incohérents, donnant l'impression d'agir avec un agenda caché. Tous les intervenants du dossier reconnaissent qu'il y a eu une troublante volonté de temporiser pendant des années, mais certains préfèrent mettre cette lenteur sur le compte de l'irresponsabilité du politique plutôt que sur son machiavélisme. Le premier plan d'expropriation vicié ? « Une erreur, à l'époque on n'était pas habitué à faire ce genre de procédure ». Les 3 années écoulées avant d'examiner les PPAS au niveau régional²⁰ ? « Picqué n'osait pas se décider, il a trouvé le prétexte du PRD pour attendre la fin de la législature et laisser au gouvernement sui-

18. Lire *Une justice hostile ?*, page 341.

19. Secondes conclusions additionnelles et de synthèse, cabinet STIBBE, défense de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commune de Saint-Gilles, procédure devant le Tribunal de première instance, 2008.

20. Lire *Une zone prioritaire*, page 161.

vant le soin d'adopter le plan d'expropriation»²¹. Ceux-là disent que «la lenteur est expliquée par la peur. Picqué est un bourgmestre dans l'âme, pas un homme d'État. Il n'a pas osé faire des choix impopulaires».

Quelles qu'aient été les réelles intentions du ministre-président, les manœuvres «confidentielles», «détails» et autres contretemps fâcheux qui ont émaillé la mise en place de l'opération, ont finalement servi ses intérêts.

La Région et la SA Bruxelles-Midi ont fini par obtenir à bon prix une série de terrains qu'elles revendront ensuite aux promoteurs à la valeur de terrains constructibles en bureaux, c'est-à-dire parfois au double de leur prix d'achat. La Région a donc réussi à capter les plus-values immobilières... sur le dos des petits propriétaires.

Mais les promoteurs, ceux-là même qui étaient dénoncés par les autorités comme étant des «spéculateurs» au début des années 1990, sont bel et bien les mêmes qui construiront ensuite les immeubles de bureaux avec la bénédiction régionale et qui encaisseront les plus grosses plus-values générées dans toute la chaîne de cette opération. Au final, ce sont bien eux les grands gagnants de l'opération. Et les habitants, les grands sacrifiés.

21. Lire *La fin du Far West?*, page 111.