

Combattre le fléau des bureaux vides en Région de Bruxelles-Capitale



La Région de Bruxelles-Capitale compte entre 15.000 et 30.000 logements vides. Il n'y a malheureusement pas que des immeubles d'habitation à subir la vacance immobilière; le parc de bureaux de la région capitale est, lui aussi, frappé par ce fléau.

par Nicolas BERNARD ¹

On le sait, la Région de Bruxelles-Capitale compte entre 15.000 et 30.000 logements vides.

Il n'y a malheureusement pas que des immeubles d'habitation à subir la vacance immobilière; le parc de bureaux de la région capitale est, lui aussi, frappé par ce fléau. Ce parc regroupe 1.350 immeubles de bureaux (d'une surface supérieure à 1.000 m²), pour un total de 12,5 millions de m² (si l'on englobe les immeubles de moins de 1.000 m²), dont un quart environ est dédié à l'Union européenne et ses satellites².

La doctrine officielle en la matière enseigne que seul un petit dixième de ce stock est inoccupé (8,9% en 2008, contre 9,8% l'année précédente), ce qui peut sembler acceptable. Mais ce ratio dissimule une double réalité.

D'abord, il s'abstient de prendre en considération les surfaces de bureaux qui sont disqualifiées ou frappés d'obsolescence par exemple (les normes évoluent vite en ce domaine) et qui, pour cette raison, ont été retirées des circuits commerciaux.

Si l'on comptabilise l'ensemble de la "vacance cachée"³, le chiffre de l'inoccupation fait plus que doubler (18%)⁴. Et la tendance dans le temps est négative à cet égard puisque ce dernier taux, en 1994, plafonnait alors à 16%. Et comme, sur la même période, le parc de bureaux s'est étoffé de plus d'un quart, le nombre de m² vides, en chiffres absolus, atteint aujourd'hui des sommets.

On aurait pu croire par ailleurs que, confrontés à cette vacance immobilière importante, les promoteurs allaient d'abord chercher à réhabiliter les bureaux inoccupés avant de songer à en ériger de nouveaux.

Naïveté : le marché du bureau reste soutenu⁵ puisqu'un million de m² sont en cours de construction, dont la moitié n'a pas encore d'acquéreur.

Déjà nocive en soi dans un contexte de crise du logement, la vacance immobilière a de surcroît un effet négatif à l'égard du bâti environnant.

Déjà nocive en soi (dans un contexte de crise du logement et de pénurie d'habitations accessibles financièrement), la vacance immobilière — que ce soit de bureaux ou d'habitations — exerce de surcroît un effet démultiplicateur, comme de contagion, à l'égard du bâti environnant.

Le cercle vicieux s'installe vite : conscients de la mauvaise réputation attachée au quartier due à la présence de chancres, les propriétaires désinvestissent progressivement un bien dont ils ne peuvent plus

espérer tirer un profit substantiel, que ce soit à la vente ou à la location.

Logiquement, pareille posture ne fait qu'accentuer l'état de déliquescence global du voisinage, lequel renforce en retour la morosité ambiante du marché immobilier, ce qui conforte rétrospectivement les propriétaires dans leur repli ("à quoi bon rénover mon bien si le bureau qui le jouxte pourrait littéralement sur pied?"), et ainsi de suite...

1. Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

2. Voy. N. BERNARD, "L'impact de l'Union européenne sur l'immobilier à Bruxelles : entre cliché et sous-estimation", *Brussels studies*, 2008, n°21.

3. Cette "vacance cachée" regroupe aussi bien les bureaux en attente de leur occupant (19% du total de l'inoccupation) que ceux qui sont en rénovation (19%) — ou en attente de l'être (16%) — ou encore les bureaux "au devenir incertain" (9%). Résultat : la vacance dite visible (portant sur les bureaux "immédiatement disponibles") ne représente qu'un gros tiers (37%) de l'inoccupation totale, la pointe de l'iceberg en quelque sorte.

4. Cf. le rapport 2009 (*Vacance 2008 et vacance cachée*) de l'Observatoire des bureaux de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 3.
5. À titre d'illustration, le Vice-Président de la Commission européenne — Siim Kallas — a annoncé un besoin supplémentaire de 700.000 m² de bureaux pour les dix années à venir (*Bruxelles en Europe, l'Europe à Bruxelles. 50 ans de convergences*, Bordeaux, Le Castor Astral, 2007, p. 61).

Quels outils réglementaires pour lutter contre les bureaux vides?

▣ *L'ordonnance du 30 avril 2009 ?*

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté tout récemment (ce 30 avril 2009) une ordonnance destinée à intensifier le combat contre les immeubles inoccupés⁶. Le prescrit nouveau s'articule autour d'un principe fondateur : le maintien en inoccupation d'un bâtiment est désormais érigé en "infraction administrative", qui vaut à son auteur une amende dont le paiement est garanti par une hypothèque légale sur le bien, à actionner lors de la vente publique forcée.

En sus, un organe administratif *ad hoc* (encore à créer) et une série d'associations reconnues seront habilités à saisir le juge en vue de faire cesser cette situation⁷.

Las, le dispositif ne vise que le bâtiment (ou une partie de celui-ci) "destiné au logement"⁸, ce qui a pour effet d'exclure les bureaux aussi bien que les surfaces commerciales ou encore les anciens espaces industriels, entre autres. Notons toutefois que le libellé originel de la proposition d'ordonnance visait les bâtiments "structurellement destinés" à l'habitation, ce qui comprenait les immeubles conçus au départ à des fins résidentielles mais ultérieurement convertis en bureaux⁹.

Ce type particulier de bureau — parce que la transformation s'est faite le plus souvent dans l'illégalité — échappe dès lors à l'ordonnance du 30 avril 2009.

Notons à cet égard que le Code wallon du logement définit, lui, le logement comme étant "le bâtiment ou la partie de bâtiment structurellement destiné à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages"¹⁰.

Et, à propos du droit de gestion sociale wallon (appelé également "réquisition douce")¹¹, la Cour constitutionnelle avait en son temps déclaré : "Il relève de son pouvoir d'appréciation [celui du législateur décentral wallon] de décider si pour atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, les mesures doivent ultérieurement être étendues à des immeubles qui ne sont pas initialement destinés au logement mais qui peuvent être affectés à cette fin"¹².

Notons, de manière générale, que le Code bruxellois du logement cultive cette particularité qu'il ne prescrit nulle part ce qu'il faut entendre par "logement"¹³.

Conséquence : cette mesure de lutte contre les "logements

inoccupés" qu'est le droit de gestion publique (art. 18 et s. du Code) devrait pouvoir s'appliquer, selon nous, aux surfaces de bureaux vides issues de la transformation illégale d'un immeuble d'habitation.

Las, ce dispositif n'a pas été actionné une seule fois en six ans d'existence, pas même à l'égard des immeubles d'habitation.

▣ *le projet de moratoire sur les nouveaux bureaux*

On l'a dit, le marché bruxellois du bureau a ceci de singulier qu'il compte 18% environ de surfaces vides *tout en poursuivant son extension*. Il peut sembler paradoxal en effet de construire de nouveaux bureaux alors même que les immeubles déjà disponibles restent inoccupés.

Qui peut garantir, dans ces conditions, que le million de m² en projet trouvera bien acquéreur/locataire ?

Quelle nécessité réelle sous-tend ainsi l'agrandissement du parc ? Et pour quel besoin ? Il semble bien au contraire qu'on ait affaire, là, à une démarche immobilière purement spéculative.

On ne voit pas, dès lors, ce qui pourrait bien faire refluer l'inoccupation, singulièrement dans la période de crise économique qui est la nôtre aujourd'hui. En tout cas, l'Observatoire des bureaux n'hésite pas à évoquer une "menace de surcapacité" qui, du reste, rend les agences immobilières "inquiètes"¹⁴.

Ensuite de quoi, le Gouvernement bruxellois a discuté, en fin de législature précédente, d'un

avant-projet d'ordonnance visant à limiter la création de bureaux supplémentaires¹⁵. Sous l'égide officiellement du droit constitutionnel au logement, le texte vise à mettre en place "une suspension de la délivrance des permis d'urbanisme lorsque l'inoccupation des immeubles de bureaux existants a atteint un seuil de 10% du parc des immeubles de bureaux".

Seules dérogations prévues : lorsque "l'absolue nécessité" est constatée, lorsque la demande porte à la fois sur la construction de logements et la construction de bureaux, ou encore lorsque le demandeur de permis réaffecte des bureaux inoccupés en logement.

Introduit beaucoup trop tard pour espérer être adopté (ce qui ne va d'ailleurs pas sans jeter un soupçon d'arrière-pensée électoraliste), le projet pourrait éventuellement inspirer la coalition actuelle.

6. Ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 avril 2004 visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, à modifier l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et à modifier le Code judiciaire, *M.B.*, 8 mai 2009.

7. Cf. pour de plus amples développements, N. BERNARD et V. LEMAIRE, "Une suggestion pour amplifier la lutte contre les logements inoccupés à Bruxelles", *Humanisme et solidarité*, n°12, janvier 2009, p. 18 et s.

8. Art. 23 *duodecies*, §1er, du Code bruxellois du logement.

9. C'est, paradoxalement, à la demande des associations actives en matière de logement (craignant qu'une trop large ouverture du champ d'application du prescrit nouveau n'entraîne un flou juridique préjudiciable) que la modification s'est opérée.

10. Art. 1er, 3°, du Code wallon du logement porté par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998.

11. Art. 80 et s. du Code wallon du logement.

12. C.C., 25 octobre 2000, 105/2000, considérant B.17.

13. Lire, en creux, l'art. 2 du Code bruxellois du logement tel qu'institué par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003, *M.B.*, 9 septembre 2003.

14. Rapport 2009 de l'Observatoire des bureaux de la Région de Bruxelles-Capitale (*Vacance 2008 et vacance cachée*), p. 11.

15. Avant-projet d'ordonnance relative à la réaffectation des immeubles inoccupés de bureaux.

▣ les taxes communales

Si les bureaux passent, comme on l'a vu, entre les mailles des réglementations régionales en matière de lutte contre la vacance immobilière, certaines communes ont pris la décision de lever une taxe sur les bureaux inoccupés.

Plus spécifiquement, la taxe qu'elles appliquent déjà (comme l'ensemble des communes bruxelloises, du reste) sur les surfaces de bureaux se voit majorée si ces surfaces, en fait, sont vides de toute occupation.

À cet effet, le conseil communal d'Auderghem a modifié, en sa séance du 23 juin 2005, son règlement-taxe "sur les immeubles ayant une affectation de bureaux". "Il se justifie", explique le texte dans son préambule, "de taxer moins lourdement les surfaces de bureaux occupées dans la mesure où les entreprises et les travailleurs qui y sont implantés sont sources de revenus pour la collectivité locale". Les pouvoirs locaux, en définitive, "veille[nt] à ce que les situations qui génèrent de la richesse pour la commune ne soient pas taxées de la même manière que les situations improductives de revenus pour financer les tâches communales". La taxe, concrètement, vise les immeubles "ayant une affectation de bureaux", étant entendu que celle-ci "peut résulter d'une utilisation effective des immeubles à des fins de bureaux ou, à défaut d'une telle utilisation, du permis d'urbanisme". Et, sur le plan pécuniaire, le taux général est fixé à 13 € par m², mais tombe à 9 € par m² "lorsque la surface imposable est effectivement utilisée à des fins de bureaux et qu'elle est couverte par un permis d'urbanisme [...]".

Avec une motivation quasi-identique, le conseil communal de Berchem-Sainte-Agathe a modifié lui aussi son règlement-taxe "sur les immeubles ayant une affectation de bureaux", en sa séance du 18 décembre 2008. Arrêté ici à 15 € par m², le taux général chute à 11 € par m², dans les mêmes circonstances exactement.

Reconvertir des bureaux en logements

Les bureaux qui restent inoccupés le doivent, le plus souvent, à l'ancienneté de leur construction (ancienneté à mesurer à l'échelle spécifique de ce segment-là). Érigés il y a vingt à trente ans, ces bâtiments ne sont actuellement plus aux normes (superficie, air conditionné, câblage, etc.). Pourquoi, dès lors, ne pas convertir en logements les bureaux surnuméraires qui, autrement, le resteraient de toute façon ? La philosophie est également, à beaucoup plus long terme, de tenter de recentrer les bureaux en certains endroits de la ville (comme les gares et les stations de transport en commun), histoire de soulager certains quartiers soumis aujourd'hui à une forte pression immobilière.

Une étude a été commandée sous la législature précédente par la secrétaire d'État au Logement de la

Région bruxelloise, qui en a livré les résultats au mois de novembre 2007. Ont ainsi été identifiés 121 immeubles de bureau offrant un potentiel intéressant pour l'habitation. Ces 350.000 m² de bureau, situés principalement le long de l'avenue Louise et de la chaussée de Charleroi, ainsi qu'à l'intérieur des limites mêmes du Pentagone, sont convertibles sans trop de difficultés matérielles selon les promoteurs de l'étude et pourraient offrir jusqu'à 3.200 logements supplémentaires¹⁷.

L'idée est assurément stimulante mais elle risque alors, sauf peut-être pour les bureaux qui étaient déjà précédemment du logement, de requérir des travaux de rénovation assez lourds (vu la hauteur et la spécificité des normes de qualité des bureaux) qui auront pour effet de faire rentrer ces bureaux reconvertis en habitat dans le segment résidentiel haut de gamme, parc déjà en suroffre (et, en toute hypothèse, en totale inadéquation avec les besoins sociaux actuels). Fera-t-on, en d'autres termes, autre chose que du loft ? Par ailleurs, les espaces obtenus après réhabilitation pourraient bien être relativement grands, ce qui poussera également les prix à la hausse. D'ores et déjà, 10.000 m² ont été réaffectés dans le quartier Louise et, au total, une soixantaine de bâtiments de bureau ont fait l'objet à Bruxelles d'une transformation, permettant la création de 1.200 logements.

*Pourquoi ne pas
convertir en
logements les
bureaux
surnuméraires
qui, autrement,
le resteraient de
toute façon ?*

Quoi qu'il en soit, les paramètres favorisant la reconversion sont multiples : une superficie de plateau n'excédant pas 500 m² (pour permettre la division de l'espace en plus ou moins petites unités de logement), l'insertion du bâtiment dans un environnement de type résidentiel, des possibilités de parking, etc. L'ensemble de ces conditions explique que, pour plus de la moitié des superficies vides, une transformation soit exclue (surtout dans le quartier européen). Il ne devrait cependant pas être trop malaisé de réintroduire du logement

dans certains périmètres urbains dédiés au tertiaire dès lors que certaines surfaces de bureau ont été obtenues précisément par la subdivision d'anciennes maisons unifamiliales, qu'il s'agit par conséquent de rendre à leur affectation initiale.

En tout état de cause, la Région de Bruxelles-Capitale serait bien inspirée en adoptant une prime accompagnant ce mouvement de (re)conversion des bureaux en logements, en veillant peut-être à maintenir une certaine accessibilité financière à ces nouvelles résidences. Signalons, à titre de comparaison, que la Région wallonne octroie déjà des aides pour "l'isolation d'anciens immeubles de bureau" (toits, murs, planchers, doubles vitrages)¹⁸. Les autorités bruxelloises pourraient également songer à créer un service régional ad hoc pour encourager la transformation des bureaux, sans oublier d'assouplir quelque peu, si besoin est, les prescrits urbanistiques en la matière. On le voit, le nouveau gouvernement ne manque pas de travail !

16. Voy. sur le thème T. DELAHAYE et D. LAMBOT, "De la légalité des taxes sur les bureaux en Région bruxelloise", *R.G.F.*, 1995, p. 43 et s.

17. Cf. l'étude sur *Les possibilités de conversion des immeubles de bureaux en immeubles à appartements* réalisée en 2007 par le Bureau de recherche en aménagement du territoire (BRAT).

18. 20% de la facture sont pris en charge par les instances régionales directement, avec un maximum de 5.000 € par bâtiment et par type de travaux (toits, murs, planchers, doubles vitrages).