

# Notes de Recherche



## Le remembrement urbain

A.-F. Marique, Z. Lejeune, J.-M. Halleux, J. Teller et Q. Michel



**CFDT**

Conférence Permanente  
du Développement Territorial  
Région wallonne

Numéro 12 • Mai 2010



Vu de façon cavalière, l'urbanisme peut se découper en trois grands volets : le stratégique, le réglementaire et enfin l'urbanisme de projets<sup>2</sup>. Une catégorie n'exclut pas l'autre. Dans le monde complexe qui est le nôtre, il s'agit soit de les mixer, soit de donner la priorité à l'un en fonction d'une série de caractéristiques liées au contexte ou aux objectifs que l'on s'assigne. L'intelligence ou le savoir des décideurs tient dans cette forme d'ingénierie.

Précisons tout de suite que le réglementaire n'exclut pas le projet. Ainsi, par exemple, derrière les plans communaux d'aménagement (PCA), il y a, ou il peut y avoir, un projet urbanistique fort ou un projet spécifique au sens de cette introduction. Dans le contexte de cette note de recherche, le projet désigne une opération dont la configuration physique, financière et réglementaire est poussée. On est proche de l'esquisse.

En Région wallonne, au gré des problèmes soulevés, le « domaine de projets » s'est enrichi. Ainsi sont apparus : les friches industrielles, selon la terminologie couramment utilisée au niveau international, dénommées en Région wallonne les sites d'activité économique désaffectés (SAED), devenus via l'élargissement du concept visant l'activité, la procédure et/ou l'activité les SIR, les SAR, les SRPE.

Dans le registre du projet sont apparus, par ailleurs, la rénovation urbaine (1973) et la revitalisation urbaine (1990). La première se caractérise par une subvention à destination du seul secteur public et la seconde par ce qu'on appelle un PPP (partenariat public privé), c'est-à-dire, par un financement mixte.

Dernier outil, le périmètre de remembrement urbain (2006) ; ici, l'incitant n'est pas financier mais réside dans la flexibilité des dispositions réglementaires. A l'initiative du Gouvernement, le Parlement est parti d'un double constat : les dispositions réglementaires sont plus nombreuses et fortes en zone urbaine qu'en périphérie (il est donc plus « aisé » de construire en périphérie) et la reconstruction de la ville sur la ville est une priorité. S'inscrivant ainsi dans une perspective d'urbanisme durable et en lien avec le SDER adopté en 1999 (cf les mesures visant la centralité, la densité et la mixité), le périmètre de remembrement urbain (PRU) vise donc essentiellement à favoriser la construction dans la ville en levant principalement des dispositions réglementaires qui s'avèreraient inopportunes, contraignantes et faisant obstacle à des projets renforçant la vitalité urbaine et la qualité urbanistique. La difficulté de l'exercice est de ne pas tomber dans une dérégulation débridée, basée sur le concept d'une « sorte de main invisible urbanistique » ou celui d'un marché créant, par ses propres mécanismes, un optimum urbain ! D'où la nécessité de cette recherche.

C'est ainsi que la CPDT a été chargée, dans le programme 2004-2009, à la fois d'une étude sur les PRU et d'un vade-mecum<sup>3</sup>. La présente note de recherche fournit les principaux résultats de cette recherche exploratoire axée sur les aspects juridiques, sur les acteurs et sur les quelques mises en œuvre de ce nouvel outil. Par ailleurs, un vade-mecum axé sur l'aide à l'élaboration de projet de PRU est sous presse.

De cette façon, sont offerts à la lecture résultats de recherche et conseils.

<sup>1</sup> Luc Maréchal, *Inspecteur général, Fonctionnaire-gestionnaire de la CPDT (programme 2004-2009)*

<sup>2</sup> Luc Maréchal, *Émergence de l'urbanisme de projet en Wallonie*, dans *La lettre des CCATM, Inter-Environnement Wallonie*, n°54, s.d., pp. 3-4. Précisons que la notion même de projet s'est enrichie au cours du temps, comme en témoigne le texte qui suit.

<sup>3</sup> Luc Maréchal, *La CPDT, formation, recherche, et action*, Namur, 1 décembre 2009, journée de clôture de la session 2008-2009 de la formation des CATU, p.3. (site [www.cpdw.wallonie.be](http://www.cpdw.wallonie.be), onglet formation ou plus directement [http://www.cpdw.be/telechargement/formation/2009/Discours\\_LM\\_CPDW\\_01122009.pdf](http://www.cpdw.be/telechargement/formation/2009/Discours_LM_CPDW_01122009.pdf)).

Le vade-mecum fait suite à ceux parus pour les rénovations et revitalisations urbaines . Il serait temps de viser ensuite les RUE (rapports urbanistiques et environnementaux) et les PCA, tant il est nécessaire de travailler en amont de ces outils pour en rendre l'usage plus cohérent avec leur nature. Pour les SSC (schémas de structure communaux) et les RCU (règlements communaux d'urbanisme), cela devrait sans doute venir plus tard, car se dégage un consensus dans différents milieux technico-politiques, qui est de réviser ces outils

trop marqués par le temps et l'évolution sociétale et qu'il faut donc reconfigurer. Mais c'est une autre histoire... qui oblige de croiser l' « ancienne » culture urbanistique, que l'on pourrait caricaturer par la richesse de son diagnostic exhaustif (mais souvent insuffisamment exploité), manquant d'options nettes et discriminantes (d'où un foisonnement «casuistique» privilégiant l'anecdotique plutôt que l'essentiel) et la nouvelle, qui tend à la stratégie, au diagnostic-enjeux, au débat ouvert et structuré.

# Le remembrement urbain

## Approches juridique et opérationnelle du remembrement urbain

A.-F. Marique, Z. Lejeune, J.-M. Halleux, J. Teller et Q. Michel<sup>1</sup>

*Cette note de recherche se penche sur un nouvel outil wallon en faveur de la redynamisation des villes, le remembrement urbain. Cet outil qui trouve son origine dans la Déclaration de la Politique régionale 2004-2009, n'a été appliqué jusqu'à présent que dans cinq dossiers. L'approche prospective adoptée dans cette note de recherche se base sur ces cinq expériences et sur une série d'entretiens avec les acteurs-clés du remembrement urbain. Après une analyse historique et juridique de l'outil, la note aborde le RU sous un angle plus opérationnel. En conclusion, les auteurs établissent une série de recommandations et dressent quelques perspectives de développement.*

Dernier-né de la politique wallonne en faveur de la redynamisation des villes, le remembrement urbain est une procédure d'urbanisme introduite à l'article 4 du décret du 1er juin 2006 modifiant les articles 4, 111 et 127 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie. Il est publié au Moniteur belge du 15 juin 2006 et est entré en vigueur le 25 juin 2006. Les dispositions de l'article 127, paragraphe 1, alinéa 8 du CWATUPE, offrent beaucoup de liberté. Par ailleurs, seuls cinq dossiers ont été approuvés à l'heure actuelle. L'approche adoptée dans ce texte se veut donc principalement prospective. Elle se base sur l'analyse des dossiers approuvés et en cours et sur une série d'entretiens<sup>2</sup> menés avec quelques acteurs-clés du remembrement urbain.<sup>3</sup>

Le texte est articulé en quatre parties : le chapitre I commence par rappeler les évolutions et constats à la base de l'élaboration du remembrement urbain et retrace la démarche voulue par le législateur. Le chapitre II aborde la définition juridique du remembrement urbain, sur base de l'analyse et de l'interprétation de l'article 127 du CWATUPE : principes, procédures et délais, sécurité juridique de l'outil, etc. Le chapitre III aborde le remembrement urbain sous l'angle plus opérationnel de l'usage

de l'outil. Sur base de l'analyse des dossiers approuvés et en cours en Wallonie, il éclaire le lecteur sur l'élaboration pratique d'une opération de remembrement urbain, que ce soit en termes de contenu, d'acteurs ou d'articulation du remembrement urbain avec les outils existants. En conclusion, des recommandations et perspectives de développement sont établies.

### 1. Démarche et objectifs du remembrement urbain

Le remembrement urbain trouve son origine dans la Déclaration de politique régionale 2004-2009 du Gouvernement wallon et s'inscrit dans la continuité de deux objectifs prioritaires en Région wallonne : la simplification administrative et le renouvellement urbain.

#### 1.1 La Simplification Administrative

La déclaration de politique régionale 2004-2009 stipule, dans la section consacrée à l'aménagement du territoire, que le « *gouvernement doit s'attacher à renforcer le rôle de l'administration régionale en tant que guidance des communes et des particuliers*<sup>4</sup> » et que, pour ce

1 Anne-Françoise Marique, Zoé Lejeune, Jean-Marie Halleux, Jacques Teller et Quentin Michel, *Lepur - CPDT, Université de Liège, B. 52/3, Bureau 536, Chemin des Chevreuils, 1 - 4000 Liège*

2 Ces entretiens ont été menés entre décembre 2008 et février 2009 par Coralie Meuris, Robert Grabczan (CREAT-UCL) et Anne-Françoise Marique (Lepur-ULg).

3 (André Delecour, Fonctionnaire Délégué Liège I ; Raphaël Stokis, Fonctionnaire Délégué Hainaut II ; Philippe Roussille, Fonctionnaire Délégué Hainaut I ; Marc Tournay, Fonctionnaire Délégué Namur ; Jean-Pol Van Reybroeck alors chef de cabinet du ministre Antoine ; Laurence Deplechin, CATU, commune de Mouscron ; Dara Nashroudi, CATU, commune de Herstal).

4 Déclaration de Politique Régionale 2004-2009 du Gouvernement wallon, p. 73.

faire, « le gouvernement apportera au CWATUP et au décret sol les correctifs qui s'imposent, afin d'atteindre les objectifs de simplification et de rapidité des procédures pour les acteurs économiques, les particuliers et les institutions concernées<sup>5</sup> ».

Le premier décret-programme de Relance Economique et Simplification Administrative (communément appelé « RESA »), adopté par le Parlement wallon le 3 février 2005 et entré en vigueur le 1er mars 2005, est un premier pas en ce sens. Il a, comme son nom l'indique, pour objectif de fixer des mesures concrètes et rapides à mettre en œuvre pour assurer la relance économique de la Wallonie, notamment via un assouplissement des contraintes administratives. Le texte touche de nombreux domaines – économie, emploi, fiscalité, énergie, environnement, etc. – et dans une large mesure l'aménagement du territoire puisque 100 des 150 articles qui le composent y sont consacrés. Même si les textes concernant le CWATUPE ont pour but de rendre une image positive de la Wallonie de façon à y attirer des investisseurs, le principal reproche adressé à ce premier décret-programme est de cibler essentiellement l'aménagement du territoire et la révision du CWATUPE.

Le RESA bis<sup>6</sup>, adopté le 19 septembre 2007 et entré en vigueur le 30 novembre 2007, vise à concrétiser la simplification des procédures d'aménagement du territoire, notamment en vue de disposer plus rapidement et plus facilement des zones d'activités économiques (ZAE). Il lie plus clairement la politique d'expansion économique telle que définie dans le décret infrastructures et la politique de l'aménagement du territoire. Le volet « relance économique » est plus présent dans ce deuxième décret qui encourage les investissements privés et la créa-

tion de zones d'activités économiques comme moyen de tendre vers une relance économique du territoire wallon. Le renforcement du rôle du Gouvernement dans les procédures liées à l'aménagement du territoire se poursuit par la possibilité octroyée au Gouvernement de mettre en œuvre une zone d'aménagement communal concerté (ZACC<sup>7</sup>), et de se substituer à l'autorité communale.

Le RESA ter, adopté en première lecture le 28 août 2008, puis une seconde fois le 27 novembre par le Gouvernement wallon et enfin adopté à l'unanimité par le Parlement wallon le 2 avril 2009 est entré en vigueur le 12 juin 2009. Il complète et clôture les démarches entreprises dans les décrets RESA et RESA bis, notamment en ce qui concerne la réduction des délais des procédures d'urbanisme pour les citoyens et les entreprises d'une part, et l'accélération de la mise en œuvre des zones d'activités économiques (ZAE) d'autre part.

Dans le cadre qui nous occupe, remarquons que le premier décret-programme RESA marque une première extension du champ d'application de la procédure particulière des permis dits « publics<sup>8</sup> » aux zones de services publics et d'équipements communautaires, aux SAED<sup>9</sup> désaffectés à réhabiliter, aux sites de réhabilitation paysagère ou environnementale (SRPE) et aux périmètres reconnus par le Gouvernement dans le cadre du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques. Le décret du 27 octobre 2005 dit « zone blanche », le décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon et le décret du 1er juin 2006 modifiant les articles 4, 111 et 127 du CWATUPE sont ensuite venus amplifier la portée de cette procédure dérogatoire, en ajoutant de

5 Ibid.

6 Le décret dit « RESA bis » s'intitule : « décret modifiant les articles 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 127, 175 et 181 du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et y insérant les articles 42bis et 174bis modifiant les articles 1er, 4 et 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1<sup>er</sup>bis, 1<sup>er</sup>ter, 2 bis et 9 bis ».

7 « 'ZACC' est la nouvelle dénomination des anciennes zones d'aménagement différé (ZAD). La principale modification les concernant dans le décret RESA consiste à autoriser, en plus des affectations urbanisables, une destination non urbanisable (zone de parc, agricole, forestière, etc.) à une ZACC. Les activités économiques industrielles ou extractives sont exclues. Par ailleurs, si elles reçoivent une destination urbanisable, les ZACC ne pourront être mises en œuvre que moyennant l'adoption par le Conseil communal d'un rapport urbanistique et environnemental (RUE) ».

8 En règle générale, l'instruction et la délivrance des permis d'urbanisme sont du ressort du Conseil communal, à l'exception (entre autres) des permis publics. Cette procédure dérogatoire particulière est consacrée à l'article 127 du CWATUPE et permet au Fonctionnaire Délégué ou au Gouvernement wallon de statuer sur le sort de ces permis.

9 Notion abrogée et remplacée par le SAR. Voir note de bas de page suivante.

nouvelles hypothèses à la catégorie des actes et travaux qui intéressent l'intérêt général : zones blanches, bleues, SAR<sup>10</sup> et périmètre de remembrement urbain. Ce n'est donc plus la nature publique des actes et travaux ou du demandeur qui importe mais bien la localisation de ces actes et travaux dans une zone ou un périmètre particulier. La différence entre le remembrement urbain et les zones bleues et blanches tient toutefois dans le caractère public, en termes de propriété foncière, de ces deux dernières zones. L'extension de la procédure dérogatoire des permis publics est justifiée par le Gouvernement wallon par « *l'importance des budgets publics consentis ou par la politique foncière qui peut être attachée à ces périmètres*<sup>11</sup> ».

Remarquons également que cette extension du champ d'application des permis publics marque un renforcement du pouvoir discrétionnaire du Fonctionnaire Délégué qui voit ses tâches recentrées par le Gouvernement vers les dossiers d'intérêt régional et est, en contrepartie, délesté des dossiers de portée locale qui peuvent être instruits par les communes (petits permis, etc.).

## 1.2 Le renouvellement urbain

Terre d'industrialisation précoce et d'urbanisation dense, la Wallonie a subi de plein fouet le déclin industriel amorcé dans les années 50 et 60, puis les effets néfastes de la politique de désurbanisation pratiquée dans les années 60 et 70 et la récession économique des années 70 à 80. Les villes wallonnes et, plus particulièrement celles situées dans l'ancien sillon industriel, souffrent depuis plusieurs décennies de phénomènes de déstructuration du tissu, de la présence de chancres industriels ou de la paupérisation de certains quartiers centraux. Face à cette situation, plusieurs politiques de requalification et de renouvellement urbains ont été mises en place, dès les années 60. Les premières opérations furent prati-

quées dans l'esprit du tout à l'automobile : les grandes percées pour amener l'autoroute au cœur des villes marquent ainsi une rupture assumée avec les typologies héritées. La Wallonie n'a toutefois pas subi la destruction de quartiers entiers pour y reconstruire des tours, comme en France. Les opérations menées dans les années 70 dénotent d'une attention plus marquée pour le patrimoine et les considérations sociales, encouragée par la mobilisation croissante des associations environnementales. La politique de rénovation urbaine de la Région wallonne voit le jour dans ce contexte et vise à maintenir l'âme et la structure de quartiers déshérités, en améliorant l'attractivité des centres urbains et en leur redonnant une dynamique sociale et économique. Une première opération pilote voit le jour, en 1974, à Namur, sans véritable base légale<sup>12</sup>. La rénovation urbaine deviendra effective sur tout le territoire wallon quelques années plus tard. La revitalisation urbaine est, quant à elle, plus récente puisqu'elle n'apparaît qu'au début des années nonante et instaure la notion de partenariat public-privé (PPP) considéré comme un élément important pour le redéploiement des noyaux urbains, auquel les communes et, de manière plus générale les autorités publiques, ne peuvent plus faire face seules, sans intervention financière du secteur privé. Cette revitalisation est pratiquée dans une optique de retour en ville puisque la Région wallonne prend à sa charge, moyennant l'existence d'une convention<sup>13</sup> avec un ou plusieurs opérateurs privés, la réalisation des voiries et des espaces publics. L'objectif avoué est d'inciter les communes à planifier des développements suffisamment attractifs pour inciter les opérateurs privés à y investir des capitaux et freiner ainsi le phénomène de périurbanisation (où le financement des voiries et espaces publics est à charge du promoteur).

Quant aux opérations de réaffectation des friches indus-

---

<sup>10</sup> Le décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon a transformé les sites d'activité économique désaffectés (SAED) en sites à réaménager (SAR) marquant ainsi l'élargissement de la notion : les sites en question ne doivent plus avoir été le siège d'une activité économique comme auparavant (seuls les sites anciennement affectés au logement sont exclus).

<sup>11</sup> Parlement wallon, Travaux/documents parlementaires, n° 74 (2004-2005)-n° 1, p 10.

<sup>12</sup> Il s'agit de la réhabilitation de la rue de Brasseurs. VAN DAMME Nathalie, BERTRAND Véronique et MOISES François, *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – plans et permis*, Palais des Congrès de Liège 22 et 23 octobre 2008, Colloque organisé par l'ABEFDATU, Instruments de revalorisation urbaine.

<sup>13</sup> L'octroi de subventions régionales aux communes désirant mener une opération de revitalisation urbaine est soumis à l'existence d'une convention liant la commune à un ou des opérateurs privés. Le principe qui sous-tend la revitalisation urbaine est que, pour chaque euro pris en charge par la Région, l'opérateur privé doit investir deux euros au minimum, dont au moins un dans une ou plusieurs actions relatives à la transformation ou à la création de logements.

rielles, elles obéissent à des procédures relativement lourdes et longues même si la tendance est à la simplification et à l'accélération des procédures avec l'émergence, en février 2006, des sites à réaménager (SAR), davantage fondés sur la pro-activité, qui étendent et abrogent les notions antérieures de sites d'activités économiques désaffectés (SAED) et de sites d'activités économiques à réhabiliter (SAER).

On peut remarquer que peu de quartiers ont pu être rénovés emblématiquement grâce à ces politiques<sup>14</sup>. Quantitativement, les contributions de la revitalisation au recyclage des villes wallonnes demeurent assez marginales<sup>15</sup>. Même si les opérations de réhabilitation sont qualitativement intéressantes, elles souffrent de l'insuffisance des budgets et de leur dilution entre plusieurs petites opérations<sup>16</sup>.

Les opérations de réhabilitation urbaine souffrent également de la concurrence des opérations périurbaines, conjuguée à l'instabilité du cadre législatif qui sous-tend les politiques urbaines et à la persistance de nombreux blocages au recyclage urbain. Les raisons qui poussent les investisseurs à préférer la périphérie plutôt que les centres urbains sont nombreuses<sup>17</sup>:

- **Des blocages liés à l'acquisition foncière** : les opérations intra-urbaines sont souvent caractérisées par des montages risqués n'offrant qu'une faible rentabilité. Le portage foncier (c'est-à-dire l'acquisition d'un terrain avant son aménagement ou sa construction) est plus coûteux et plus complexe. Le foncier, y compris dans les quartiers déshérités, conserve souvent une valeur d'usage élevée. La

fragmentation du parcellaire allonge les négociations et suscite l'augmentation des exigences des propriétaires concernés. Pour Tache et Green, seule la puissance publique dispose de l'arsenal juridique ad hoc pour les opérations qui requièrent d'intervenir sur un parcellaire fragmenté<sup>18</sup>.

- **Des blocages liés aux surcoûts techniques** : la phase technique de construction présente des charges supplémentaires par rapport à un chantier sur site vierge (surcoût de destruction, risque d'une réhabilitation lourde, etc.). Des données originales sur la réalisation de nouveaux logements, Halleux et al. ont mis en avant que la destruction-reconstruction est au moins 30% plus coûteuse qu'une opération similaire sur site vierge<sup>19</sup>.
- **Des blocages liés à la délivrance des autorisations** qui semblent proportionnels à la taille des communes et à la densité d'occupation. En effet, en milieu urbain, l'organisation des administrations est plus complexe et les riverains potentiellement inquiets plus nombreux. De manière concrète, ces quelques éléments font que pour une même réalisation immobilière – un immeuble à appartements ou de bureaux – les autorisations seront obtenues plus difficilement et plus lentement si le sol-support occupe une localisation centrale.
- **Des blocages liés à l'obtention des financements** : en ajoutant l'incertitude de l'obtention des autorisations aux surcoûts précédemment commentés, il n'est pas étonnant que l'obtention des financements soit également un blocage pour le promoteur désireux de monter une opération de recyclage.

Vu la concomitance d'un portage foncier coûteux et des

---

14 FRASER Ch., MARECHAL L., *Belgium: the case of wallonie*, in *Urban Regeneration in Europe* (edited by Ch. Couch, Ch. Fraser and S. Percy), RICS Foundation, 2003, 126-134.

15 HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., *Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage morphologique et le renouvellement des espaces dégradés. Territoire(s) Wallon(s)*, 2008, n°2 : 7-22.

16 *La Région wallonne avance*, dans sa brochure intitulée « En Wallonie une politique pour la ville », les chiffres suivants : 84 opérations de rénovation urbaine en cours ou achevées depuis la création de l'outil pour 187 millions d'euro engagés par la Région wallonne et 1.250 logements construits ou rénovés par les partenaires publics, 83 opérations de revitalisation urbaine en cours pour 72 millions d'euros engagés par la Région wallonne, 407 millions d'euros engagés par les partenaires privés et 2.250 logements construits par les partenaires privés.

17 HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., « Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage morphologique et le renouvellement des espaces dégradés », in *Territoires wallons*, n°2, pp. 7-22.

18 TRACHE H., GREEN H., *L'intervention des investisseurs privés dans les projets de renouvellement urbain*, 2001, Agence de développement de Lille Métropole.

19 HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., KESSLER L., PIROTTE B., *Les blocages du recyclage morphologique des tissus urbains, Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage des espaces dégradés, thème 3.1., Rapport final de la subvention 2003-2004, CPDT : 1-94 + 28 p. annexes.*

besoins techniques à rencontrer sur site urbain, il n'est guère étonnant que l'essentiel des opérations de destruction-reconstruction s'inscrive dans des projets à vocation économique (immeubles de bureaux, complexes commerciaux, etc.) ou dans la réalisation d'immeubles à appartements<sup>20</sup>.

Dans une étude réalisée par la CPDT en 2003<sup>21</sup>, plusieurs causes sont ainsi évoquées pour expliquer l'abandon de l'espace bâti, reprenant partiellement les auteurs évoqués précédemment. A l'échelle du bâtiment ou du site tout d'abord : la complexité du montage des opérations en site urbain, l'état du bâti, la pollution du sol et du sous-sol, la fragmentation parcellaire, la maîtrise foncière et la viabilité du projet (pour le promoteur) sont mises en cause. A l'échelle du quartier ou de la commune ensuite : l'accessibilité, le cadre de vie et les espaces publics, la dynamique immobilière, la mixité des fonctions, l'évolution défavorable de la dynamique économique locale, l'image du quartier ou encore la concentration de populations fragilisées constituent des freins à la réalisation de projets urbains. Enfin, à l'échelle régionale ou suprarégionale, la nécessité d'une approche transversale, la disponibilité d'espace urbanisable, la fiscalité, la spéculation foncière, la conjoncture économique ou l'évolution de la structure familiale sont en jeu. Ces éléments sont autant d'arguments qui découragent les promoteurs immobiliers et commerciaux à (ré)investir les centres urbains.

Face à ces constats et conscient d'une demande croissante en termes de nouveaux logements<sup>22</sup> (même si la crise financière récente tend à relativiser la situation), le Gouvernement wallon, dans sa Déclaration de politique régionale 2004-2009, entendait concentrer son action sur quatre priorités, parmi lesquelles le développement territorial équilibré et durable. « *Conscient du rôle des centres urbains dans le développement wallon et de leur pouvoir d'attraction des habitants et des activités, le Gouvernement entend, par une action volontariste en faveur des villes, utiliser à plein le levier de développement de l'ensemble de la Région. Le Gouvernement*

*lancera des appels à projets pour inciter les pouvoirs locaux à développer des dynamiques de développement urbain et de soutien au commerce, en veillant notamment à développer les mesures suivantes :*

- *requalifier les centres d'habitat et les quartiers d'habitation en incitant les communes à des partenariats public-privé, dans le cadre de l'extension du mécanisme de la revitalisation urbaine ;*
- *favoriser la réintroduction d'activités économiques dans les noyaux urbains pour autant que celles-ci soient compatibles avec la vie de la cité ;*
- *encourager dans ce cadre l'implantation d'activités de services, de TPE et de PME dans les villes pour favoriser la mixité des fonctions dans les zones d'habitat et pour combler les friches urbaines, par des partenariats entre les opérateurs d'animation économique et les villes ;*
- *intervenir par l'aménagement du territoire et la revitalisation urbaine sur la mixité entre commerces de proximité et la moyenne et la grande distribution pour proposer une offre mixte attractive susceptible de contribuer à fixer l'habitat<sup>23</sup>. »*

Le Gouvernement fait ainsi adopter par le Parlement, le 1<sup>er</sup> juin 2006, le décret de remembrement urbain dont l'objectif principal est d'enrayer la fuite des fonctions urbaines vitales et d'encourager les projets multifonctionnels capables de faire revivre les centres des villes.

Il concrétise ainsi la volonté de retour en ville exprimée dans la déclaration de politique régionale et constitue une action d'encouragement aux projets urbains concrets par une simplification administrative.

Ces derniers développements appellent trois commentaires :

- Tout d'abord, si la Déclaration de politique régionale est très claire sur la nécessité et la volonté de recentrer les activités et de valoriser les zones urbanisées, la Région ne se dote d'aucun moyen permettant de refuser les développements, essentiellement commerciaux, en périphérie (si ce n'est de refuser un

<sup>20</sup> HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., 2008, *op. cit.*

<sup>21</sup> CPDT (Ministère de la Région wallonne), *Plaquette n°2 : Réhabiliter et rénover l'espace bâti en Wallonie*, pp. 18-29.

<sup>22</sup> Jean-Pol Van Reybroeck, dans sa présentation du décret de remembrement urbain (*Midi de l'urbanisme*, 17 novembre 2006) parle d'une hausse des investissements immobiliers en Région wallonne (14.000 logements en 2005 contre 10.000 en 2000) et d'une augmentation des projets d'appartements (6.000 en 2005 contre 3.000 en 2000).

<sup>23</sup> Déclaration de politique régionale 2004-2009, 20 juillet 2004, pp 39.

schéma de structure communal ou un rapport urbanistique et environnemental proposant un tel développement). Certaines procédures émanant des trois RESA successifs semblent même aller dans le sens contraire : les modifications relatives aux ZACC et ZACCI<sup>24</sup>, par exemple, facilitent l'urbanisation de surfaces importantes sans étude de la pertinence ou de la cohérence de telles mesures sur la structure du territoire ;

- L'élaboration du remembrement urbain semble très liée à la pression des promoteurs commerciaux ;
- Le remembrement urbain ne joue que sur le seul aspect réglementaire et pas sur les autres blocages au recyclage morphologique dont il est question ci-dessus. On remarquera notamment qu'aucun volet financier n'est assorti au remembrement urbain (si ce n'est la possibilité de lui superposer une opération de rénovation ou de revitalisation) contrairement aux zones d'activités économiques (ZAE) ou aux SAR.

La Déclaration de politique régionale pour la législature 2009-2014 prévoit, quant à elle, une amplification de la politique de reconstruction de « la ville sur la ville » et l'exploitation des potentialités des zones urbanisées existantes prioritairement aux nouvelles terres (point relatif au « territoire wallon : un atout à mobiliser »)<sup>25</sup>. Il faudrait ainsi « densifier au maximum les zones habitables en les développant dans et le plus près possible des centres de villes ». La déclaration prévoit également qu'il faut « inciter les opérateurs de développement économique et commercial à recentrer leurs actions d'aménagement sur les noyaux urbains parfois délaissés au profit de projets périurbains »<sup>26 27 28</sup>.

### 1.3 La réduction des délais des procédures d'urbanisme

Le dernier objectif, intimement lié aux deux précédents,

auquel le remembrement urbain entend répondre concerne la réduction des délais des procédures d'urbanisme, dans une approche globale visant à favoriser les investissements immobiliers en milieu urbain. La rapidité relative de la procédure de remembrement urbain est en effet un des atouts couramment mis en évidence par la Région wallonne.

Cette tendance en faveur de procédures simplifiées et plus rapides n'est par ailleurs pas spécifique à la Région wallonne. Edwin Buitelaar<sup>29</sup> notamment, constate, au travers d'une approche comparative, que le développement de tout nouveau projet implique de nombreux coûts et délais qu'il convient de minimiser et aborde la question sous l'angle des « coûts de transaction ». Il les définit en les distinguant des coûts de production dans le cadre d'un système économique de concurrence parfaite. Les coûts de transaction, plus difficilement identifiables que les coûts de production, apparaissent puisqu'il n'existe, en réalité, ni rationalité parfaite, ni information complète ; ils représentent donc les coûts contractés pour augmenter l'information et réduire l'incertitude dans le cadre des opérations foncières et immobilières.

La question de la réduction des délais est également une préoccupation centrale des autorités et des promoteurs britanniques depuis la fin des années soixante. Sur base d'une analyse fouillée de six cas complexes, complétée d'une enquête par questionnaire postaux auprès des autorités locales anglaises, Glasson et Booth ont ainsi identifié trois causes majeures de ces délais : (1) les négociations ; (2) les consultations et (3) les procédures administratives<sup>30</sup>. Ces coûts de procédure sont bien souvent pensés dans une optique de compétitivité entre villes ; l'attractivité territoriale ainsi que le développement économique sont en effet deux des enjeux majeurs des politiques urbaines contemporaines, leur permettant de se positionner à l'échelle régionale, nationale voire internationale.

---

24 Les Zone d'Aménagement Communal Concerté (ZACC) et Zone d'Aménagement Communal Concerté à Caractère Industriel (ZACCI) font l'objet des articles 33 et 34 du CWATUP.

25 Déclaration de politique régionale 2009-2014, pt. 3.5. Le territoire wallon : un atout à mobiliser, p. 34.

26 Déclaration de politique régionale 2009-2014, pt. 1.3. Valoriser l'espace disponible pour créer de l'activité économique, p. 51.

27 Cet objectif est également mentionné dans le Plan Marshall 2. vert, dans son objectif « mobiliser le territoire ».

28 Nous avons déjà abordé les raisons qui poussent les investisseurs à préférer investir en périphérie plutôt qu'en centre urbain.

29 Buitelaar E., A transaction-cost analysis of the land development process, in *Urban studies*, vol. 41, n° 13, 2004, 2539-2553.

30 Glasson B., Booth P., Negotiation and delay in the development control process: Case studies in Yorkshire and Humberside, in *Town Planning Review*, vol. 63, n° 1, 1992, p. 67.

## 2. Aspects juridiques et analyse

### 2.1 Philosophie et principes du remembrement urbain

#### 2.1.1 Définition du remembrement urbain

Art. 127 - §1, al. 8. « le périmètre vise tout projet d'urbanisme de requalification et de développement de fonctions urbaines qui nécessite la création, la modification, l'élargissement, la suppression ou le surplomb de la voirie par terre et d'espaces publics ».

La notion de remembrement urbain comprend donc trois composantes essentielles :

1. un **projet d'urbanisme** : le périmètre proposé doit être lié à un projet d'urbanisme concret. La démarche voulue par le législateur est de privilégier un urbanisme par projet plutôt que par réglementation préalable.
2. des **fonctions urbaines** : le projet proposé doit viser à requalifier ou à développer des fonctions urbaines. Dans les travaux préparatoires<sup>31</sup>, les fonctions urbaines sont définies « *au sens de ce qui peut s'implanter en zone d'habitat, à savoir principalement le logement, les fonctions de commerces et de services, les établissements socioculturels, les complexes hôteliers ou encore les activités récréatives et de loisirs*<sup>32</sup> ».

Il n'est pas fait clairement mention de mixité dans le texte paru dans le Code alors que les travaux préparatoires discutés au Parlement mentionnent que « *tout projet de remembrement devrait respecter une certaine mixité (logement, commerces, loisirs, etc.), telle que déjà autorisée par la zone d'habitat* [bien que liée à la logique fonctionnaliste du plan de secteur, la zone d'habitat est, en milieu urbain tradi-

tionnel, une zone mixte] *au plan de secteur*<sup>33</sup> ». On peut supposer que la mixité est implicitement exigée via les termes « fonctions urbaines » au pluriel.

3. la **création ou la modification de voiries et d'espaces publics** : ce qui implique que les projets de remembrement urbain soient des projets d'une **certaine envergure** : « *le périmètre de remembrement urbain que le Gouvernement est habilité à arrêter, vise la réalisation de projets urbains qui, en raison même de leur taille, ne peuvent être conçus sans une intervention active des pouvoirs publics, au titre de gestionnaire de la voirie*<sup>34</sup> ». Remarquons que le terme voirie englobe les « *voiries vicinales, communales, provinciales ou régionales, les cours d'eau navigables ou non navigables ou encore les voies ferroviaires*<sup>35</sup> ». A l'image de la rénovation ou de la revitalisation urbaine, l'accent est ainsi une nouvelle fois porté sur l'importance d'une action conjointe sur le bâti et sur l'espace public.

#### 2.1.2 Principes du remembrement urbain

Les trois principes qui sous-tendent le remembrement urbain sont :

##### 2.1.2.1 L'octroi des permis par le Gouvernement ou le Fonctionnaire Délégué

Art. 127 - §1er : « Par dérogation aux articles 84 et 89, le permis est délivré par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué: [...] 8° lorsqu'il concerne des actes et travaux situés dans un périmètre de remembrement urbain »

<sup>31</sup> Parlement wallon, Travaux/documents parlementaires, n° 354 (2005-2006),-n° 1, 4 avril 2006, p 3.

<sup>32</sup> A titre d'informations, l'habitat, l'industrie, l'artisanat, le commerce, l'administration et bureaux, l'enseignement, les soins médico-sociaux et le tourisme sont les huit fonctions urbaines citées par la Direction générale opérationnelle – Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie dans un article traitant de l'aménagement opérationnel sur <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/dau/pages/pouvpubl/aides.asp>.

<sup>33</sup> Parlement wallon, Travaux/documents parlementaires, n° 354 (2005-2006),-n° 1, 4 avril 2006, p3.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid, p4.

*2.1.2.2 La possibilité de s'écarter d'un plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement moyennant deux conditions*

Art 127 - §3. « Pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation obligatoire visée à l'article 4, alinéa 1er, 3°, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au §1er, alinéa 1er, 1°, 2°, 4°, 5°, 7° et 8°, et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être accordé en s'écarter du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement ».

Via l'extension, aux actes et travaux situés dans un périmètre de remembrement urbain, du mécanisme dérogatoire relatif aux permis publics, l'octroi des permis dans un périmètre de remembrement urbain peut donc être accordé, par le Gouvernement ou le Fonctionnaire Délégué, en s'écarter du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement, et ce, moyennant le respect de deux conditions :

- i. La demande de permis doit être soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation obligatoire visée à l'article 4, alinéa 1er, 3°. Concrètement, une enquête publique d'une durée de 30 jours et une réunion d'information accessible au public sont obligatoires. La Commission Consultative Communale d'Aménagement du Territoire et de Mobilité (CCATM) est consultée, si elle existe ;
- ii. Les actes et travaux doivent soit respecter, soit restructurer, soit recomposer les lignes de forces du paysage (comme prévu par la Convention européenne du paysage de Florence<sup>36 37</sup>).

Ce mécanisme dérogatoire provient du décret du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110bis et 127

du CWATUPE. Les travaux préparatoires de ce décret avancent en effet que les permis « 127 » (publics) ne « dérogent » pas aux instruments réglementaires, mais « s'en écartent » de telle manière que leur non-respect ne devrait plus être exceptionnel et motivé<sup>38</sup>. Van Damme, Bertrand et Moises mentionnent toutefois<sup>39</sup>, concernant le mécanisme dérogatoire du 127 §3, en ce qui concerne les SAR, que « *la Cour constitutionnelle qualifie le mécanisme de l'article 127, §3 de mécanisme dérogatoire avec la conséquence conceptuelle que la dérogation ne peut être qu'exceptionnelle et ne peut porter atteinte aux principes qu'elle écarte. (...) L'enjeu est important car de nombreux SAR ont une affectation au plan de secteur inconciliable avec les projets de réaménagement. Un exemple classique est celui de l'affectation d'un bien situé en centre urbain en zone d'activité économique au plan de secteur (le plan de secteur s'étant bien souvent contenté de consacrer une affectation de fait au moment de son adoption). Les opérations de réaménagement ont souvent pour objectif de ramener à ces endroits des logements et des commerces de proximité, plus compatibles avec les fonctions voisines. Clairement l'objectif du législateur wallon a été d'éviter, dans ces hypothèses, de devoir utiliser les procédures plus lourdes de modification des plans de secteur ou d'élaboration d'un plan communal d'aménagement dérogatoire. Mais la solution qu'il propose s'avère insuffisante. Bien souvent, l'ampleur de l'incompatibilité entre le projet de réaménagement et le plan de secteur empêcheront de considérer que la dérogation ne porte pas atteinte à la norme du plan. C'est évidemment tout particulièrement le cas lorsque le projet de réaménagement incompatible avec le zonage porte sur l'ensemble de la zone du plan de secteur. Et que dire de la justification du caractère exceptionnel de la dérogation, qui s'apparentera bien souvent à la démonstration de la caducité du plan de secteur, qui selon la jurisprudence du Conseil d'Etat doit alors amener à une révision du plan et non à une dérogation ».*

La justification fournie pour d'éventuels écarts par rapport aux instruments supérieurs est donc sujette à in-

<sup>36</sup> Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe, Florence, 20 octobre 2000.

<sup>37</sup> Voir à ce sujet les différentes études réalisées par le CPDT :

Collection « études et documents » - série CPDT : « Les territoires paysagers de Wallonie » (2004), « Gestion de l'espace rural, nature et paysages en Wallonie » (2004) ;

Collection « Plaquettes » : Plaquette n°4 : « Pour une meilleure prise en compte des paysages » (2004).

<sup>38</sup> Parlement wallon, Travaux/documents parlementaires, C.R.A. (2004/2005), n°208/1, p. 3, cité dans (Van Damme, Bertrand, Moises, 2008).

<sup>39</sup> VAN DAMME N., BERTRAND V. et MOISES F., *op. cit.*

interprétations divergentes et doit être considérée avec beaucoup de prudence ; la Cour constitutionnelle semblant mettre en cause l'importance des éventuelles « dérogations » aux outils supérieurs<sup>40</sup>.

### 2.1.2.3 L'expropriation pour cause d'utilité publique

Depuis le décret du 20 septembre 2007, article 18, 1° :

Art. 181 – « Le Gouvernement peut décréter d'utilité publique l'expropriation de biens immobiliers compris (...) 5° dans un périmètre de remembrement urbain ».  
«Peuvent agir comme pouvoir expropriant la Région, les communes, les régies communales autonomes, les intercommunales ayant dans leur objet social l'aménagement du territoire ou le logement et les établissements publics et organismes habilités par la loi ou le décret à exproprier pour cause d'utilité publique »

Le décret rend applicables à ces expropriations les alinéas 3 à 6 de l'article 58. A certaines conditions, ces dispositions permettent que le propriétaire possédant en superficie plus de la moitié des terrains repris dans le périmètre de remembrement urbain demande à être chargé de l'exécution de l'aménagement, nonobstant l'absence de PCA (article 58, alinéas 3 à 6 CWATUPE).

### 2.1.3 Remarques et commentaires concernant l'article 127

Le mécanisme dérogatoire – permettant de déroger à un PS, à un PCA, un RCU et un plan d'alignement – autorisé pour le remembrement urbain concerne également les actes et travaux :

- sollicités par une personne de droit public ;
- d'utilité publique ;
- situés dans une zone de services publics et d'équipements communautaires destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général ou dans les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires ;
- situés dans les sites à réaménager (SAR) et sites de réhabilitation paysagère et environnementale (SRPE<sup>41</sup>) ;

- qui concernent les constructions et équipements de service public ou communautaire.

La liste des quatre outils dont le Fonctionnaire Délégué peut s'écarter comprend trois outils communaux d'aménagement du territoire et un plan régional (le plan de secteur). La dérogation aux trois outils communaux est dans la logique du renforcement du rôle de la Région qui a sous-tendu l'élaboration du remembrement urbain et peut se justifier par l'intérêt général ou la vocation régionale du développement soumis à permis. La possibilité de déroger au plan de secteur trouve sa justification dans le fait que les plans de secteur ont été établis sur base de la situation de fait à l'époque et pas toujours dans une optique de planification ou de recherche d'un équilibre à l'échelle du territoire wallon. De plus, il est dans la logique actuelle de rendre les terrains urbains, autrefois dédiés à l'activité industrielle à la mixité urbaine : logement, activités commerciales et industrielles, équipements communautaires, etc.

En ce qui concerne le plan de secteur, aucune restriction n'est posée quant à la zone sur laquelle s'implante le projet. En effet, les dispositions de l'article 127 du CWATUPE présentent certaines lacunes dans la mesure où ils ne prévoient pas de manière explicite les zones du plan de secteur où peuvent s'implanter les projets de PRU. La mise en œuvre d'un tel projet dans une zone *a priori* non urbanisable (zone agricole, forestière ou d'espaces verts) pour y développer de l'habitat ou du commerce, sans mécanisme de compensation, pourrait être possible. Cependant, le Fonctionnaire Délégué ou le Gouvernement, en tant qu'autorité compétente pour la délivrance des permis, est le garant du bon aménagement des lieux. Remarquons que le législateur a par contre pris la précaution d'exclure « *les zones naturelles, les zones de parcs et les périmètres de point de vue remarquable* » des dérogations aux plans de secteur autorisées par l'article 122 du CWATUPE.

On peut supposer que la liste des outils cités dans le CWATUPE est exhaustive et que les autres plans, règlements et schémas restent donc d'application. Leur articulation avec le remembrement urbain fait l'objet du point 3.2.

<sup>40</sup> Cour constitutionnelle, 20 juin 2007, 87/2007

<sup>41</sup> Les sites de réhabilitation paysagère et environnementale (SRPE) sont des sites non pollués situés en milieu urbain, dont l'assainissement est considéré comme prioritaire par la Région wallonne et bénéficie d'une procédure accélérée.

## 2.2 Procédure d'approbation d'un périmètre de remembrement urbain

### 2.2.1 Proposition du périmètre

Le périmètre de remembrement urbain peut être proposé :

1. par le Gouvernement ;
2. par le Fonctionnaire Délégué ;
3. par le Conseil communal.

Le pouvoir d'initiative du Conseil communal, comme l'avis contraignant en cas d'initiative du Fonctionnaire Délégué ou du Gouvernement, n'étaient pas prévus dans les textes initiaux et ont été obtenus suite à l'intervention de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. « *La préservation et le respect de l'autonomie et des responsabilités communales en matière de gestion du territoire constituaient les fondements de cette intervention*<sup>42</sup> » qui a mené à une évolution du texte en faveur d'un équilibre favorable à la concertation entre autorités communales et régionales. L'avis « conforme » du Conseil communal est alors exigé. C'est ainsi que des amendements ont été proposés, visant à « *permettre à la commune et au conseil communal, au même titre que le fonctionnaire délégué ou que le Gouvernement, de proposer un périmètre de remembrement urbain et de prévoir la possibilité d'avis de la commune sur le projet de périmètre lorsque ce n'est pas elle qui le propose et lui permettre d'arrêter la procédure, dans l'hypothèse où l'avis serait défavorable* »<sup>43</sup>. La plupart des projets qui sont aujourd'hui approuvés ou en cours sont d'initiative communale.

Le projet de périmètre est accompagné, en vertu de l'article 127, §1er, 8° d'un projet concret d'urbanisme et de l'évaluation des incidences relatives à ce projet. Le code ne mentionne pas la forme que doit prendre cette évaluation des incidences (rapport des incidences environnementales, étude d'incidences, etc.)<sup>44</sup>.

### 2.2.2 Avis du Conseil communal

Sauf lorsqu'il propose le périmètre, le Conseil communal doit remettre son avis dans les 45 jours à dater de la demande du Fonctionnaire Délégué qui a pour mission de statuer sur le caractère complet du dossier (voir chapitre 3.1). Si cet avis est défavorable, la procédure ne se poursuit pas (il s'agit donc bien d'un avis conforme). Si le Conseil communal ne rend pas d'avis, celui-ci est réputé favorable. Si le périmètre est proposé à l'initiative de la commune, le Conseil communal l'approuve et transmet le dossier au Fonctionnaire Délégué.

Si la commune ne s'est pas opposée, à ce stade, à l'opération de remembrement urbain dans le périmètre envisagé par le Gouvernement ou ses services, elle perd sa capacité de maîtrise de l'évolution de l'urbanisation prévue par le projet par la suite.

### 2.2.3 Consultation des commissions

Le Fonctionnaire Délégué transmet le dossier au Collège communal et charge celui-ci de réaliser l'enquête publique d'une durée de 30 jours et la réunion d'information préalable, obligatoires en vertu de l'article 4, 1° et 8° du CWATUPE. Le dossier est transmis à la CCATM, si elle existe, qui dispose de 30 jours pour remettre son avis, à dater de la demande du Fonctionnaire Délégué.

Ni le Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable (CWEDD), ni la Commission Régionale d'Aménagement du Territoire (CRAT), même dans le cas où il n'y a pas de CCATM, n'interviennent dans la procédure d'adoption du périmètre de remembrement urbain. « *Dans la mesure où l'adoption du périmètre de remembrement urbain a essentiellement pour effet d'opérer un transfert de compétence de l'autorité qui délivrera le permis du collège des bourgmestre et éche-*

<sup>42</sup> CEDER T., «Promulgation du décret "Remembrement urbain"», UVCW, 16 juin 2006, [en ligne] : <http://www.uvcw.be>, consulté le 5 septembre 2009.

<sup>43</sup> Parlement wallon, Travaux parlementaires, C.R.A. 21 (2005-2006), mercredi 24 mai 2006, p. 31.

<sup>44</sup> Ce point est traité au point 3.1.4.

*vins vers le fonctionnaire délégué ou le gouvernement et où ce transfert n'a aucune incidence sur l'évaluation environnementale du projet d'urbanisme, il est proposé de ne pas solliciter l'avis du CWEDD<sup>45</sup> ».*

Le périmètre de remembrement urbain paraît avoir été envisagé comme un projet « one shot » dans la mesure où il permet de lever un verrou réglementaire et de concrétiser une opération d'un promoteur. Cependant, le périmètre ne correspond pas toujours à un projet précis (on le verra par la suite pour les projets de requalification du quartier des Guillemins ou de la cité sociale de Droixhe à Liège).

#### 2.2.4 Avis du Collège communal

Le Collège communal transmet son avis dans un délai de septante jours à dater de la réception de la demande du Fonctionnaire Délégué. A défaut, l'avis est réputé favorable.

#### 2.2.5 Avis du Fonctionnaire Délégué

L'avis du Fonctionnaire Délégué n'est pas mentionné dans le CWATUPE. En effet, le remembrement urbain n'est pas repris dans la définition des tâches du Fonctionnaire Délégué (contrairement au PCA – plan communal d'aménagement –, par exemple) alors qu'il s'agit d'enjeux majeurs pour le territoire. Rien n'indique non plus que le Gouvernement, dans son arrêté, doive se référer à l'avis du Fonctionnaire Délégué<sup>46</sup>.

Même si l'avis n'est pas repris dans le Code, la pratique montre toutefois que, dans les faits, le Fonctionnaire Délégué remet un avis.

#### 2.2.6 Arrêté par le Gouvernement

Le Fonctionnaire Délégué transmet le dossier au Gouvernement accompagné des différents avis. Le périmètre fait l'objet d'un arrêté par le Gouvernement.

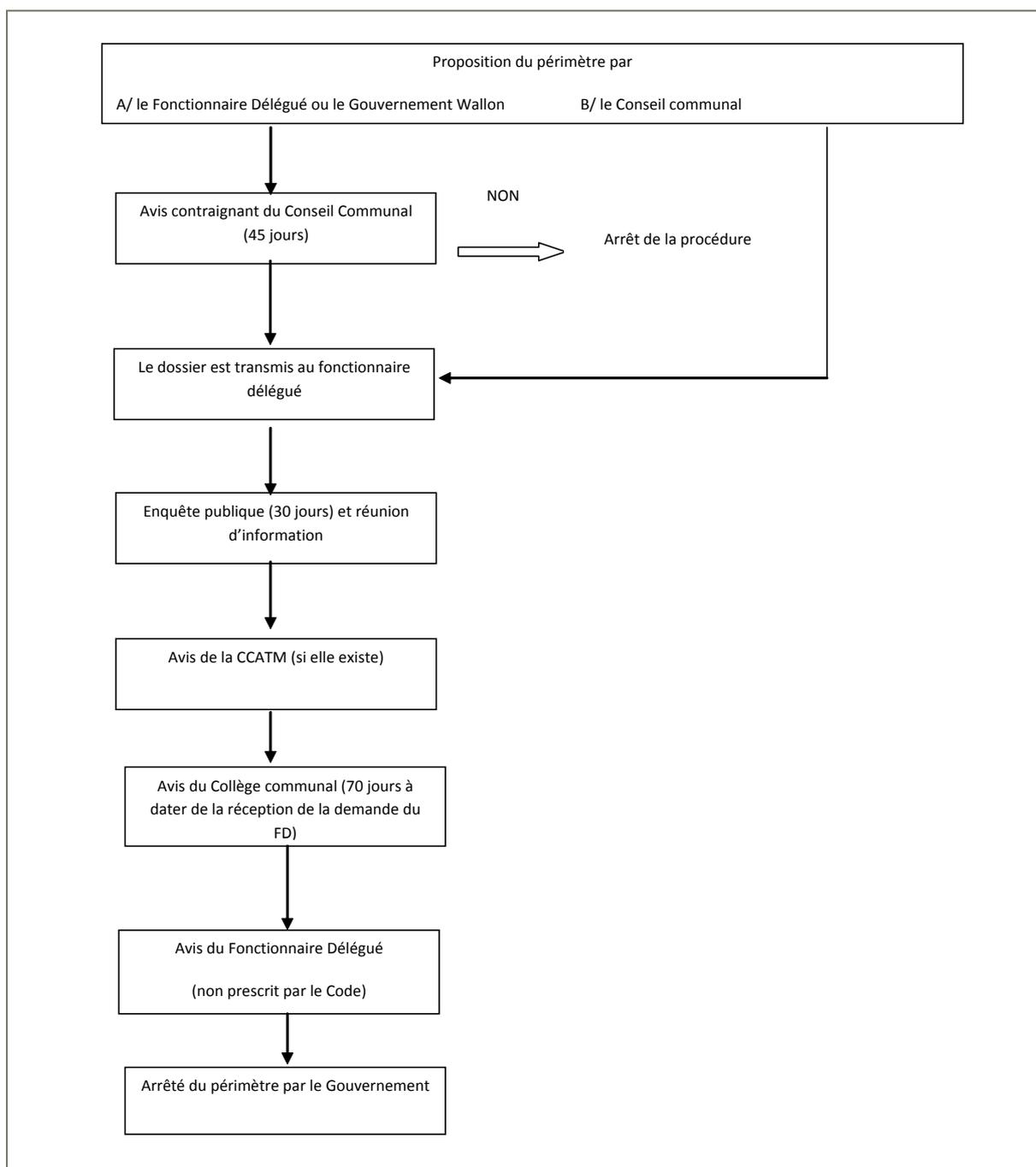
---

<sup>45</sup> *Parlement wallon, Travaux/documents parlementaires, n° 354 (2005-2006),-n° 1, 4 avril 2006, p. 5.*

<sup>46</sup> *En effet, pour le PRU d'Orp-le-Petit, le Ministre n'a pas suivi l'avis du Fonctionnaire Délégué qui était défavorable au projet.*

## 2.2.7 Schéma récapitulatif et délais

Le schéma suivant résume la succession des différentes étapes de l'adoption d'un périmètre de remembrement urbain, depuis la proposition du périmètre jusqu'à son arrêté.



On peut estimer que la procédure peut être bouclée en 19 semaines<sup>47</sup> si le périmètre est proposé par le Conseil communal ou en 25 semaines, si l'initiative vient du Fonctionnaire Délégué ou du Gouvernement et nécessite donc l'accord préalable du Conseil communal.

En pratique, les délais relatifs aux cinq dossiers de remembrement urbain approuvés à ce jour sont plus élevés. A Orp-le-Petit, les délais sont relativement courts, en effet, le périmètre a été adopté avant les élections régionales de juin 2009<sup>48</sup>.

	Guillemins	Droixhe	Mouscron	Bellecourt (Manage)	Orp-le-Petit
Du début de l'EP à l'avis du CBE	10s.	8s.	5s.	6s.	7s.
De l'avis du CBE à l'avis du FD	5s.	6s.	5s.	33s.	10s.
Sous total :	15s.	14s.	10s.	39s.	17s.
De l'avis du FD à l'arrêté du GW	23s.	27s.	16s.	12s.	6s.
Total :	38s.	41s.	26s.	51s.	23s.

s : semaine

Pour les deux dossiers liégeois (Guillemins et Droixhe), le délai plus important entre l'avis du Fonctionnaire Délégué et l'arrêté du Gouvernement est lié à la demande de plans complémentaires par le Gouvernement car ces deux dossiers s'éloignent sensiblement de la vision voulue par le législateur. Ils sont de maîtrise publique et fournissent plutôt un cadre de référence dans lequel interviendront, dans un second temps, des partenaires privés, qu'un projet « *one shot* » prêt à être construit, ce qui constituait la volonté initiale du législateur.

La rapidité de la procédure relative à l'adoption d'un périmètre de remembrement urbain doit toutefois être tempérée, puisqu'elle ne comprend que la procédure légale et pas le travail d'élaboration du projet, en amont, puis, sa concrétisation, en aval. Les dossiers de Droixhe et des Guillemins, par exemple, sont à l'étude depuis de longues années. A Mouscron, dossier dans la lignée de la volonté du législateur, le promoteur privé a élaboré son projet sur près de deux années, émaillées de réunions de concertation avec les pouvoirs publics, avant de le soumettre à la procédure de remembrement ur-

bain<sup>49</sup>. Ces réunions sont par ailleurs une opportunité pour le développeur d'adapter son avant-projet aux exigences de la population et des autorités.

## 2.3 Procédure d'octroi des permis d'urbanisme dans un périmètre de remembrement urbain

### 2.3.1 Procédure, avis et délais

La demande de permis relative à des actes et travaux situés à l'intérieur d'un périmètre de remembrement urbain est adressée par envoi au Fonctionnaire Délégué.

Dans les quinze jours, le Fonctionnaire Délégué notifie au demandeur, par envoi, le caractère complet ou incomplet de la demande.

- Si la demande est incomplète, le Fonctionnaire Délégué transmet un relevé des pièces manquantes. La procédure recommence à dater de la réception des pièces manquantes ;

<sup>47</sup> Soit 70 jours entre la demande du fonctionnaire délégué et l'avis du Collège communal comme mentionné à l'article 127 du CWATUPE + estimation de 30 jours pour l'avis du fonctionnaire délégué et estimation de 30 jours pour l'arrêté par le Gouvernement.

<sup>48</sup> Les chiffres du tableau sont basés sur les dates mentionnées dans les arrêtés gouvernementaux.

<sup>49</sup> Le promoteur à l'origine du projet l'a aujourd'hui abandonné. Un second projet serait toutefois sur la table.

- Si la demande est complète, le Fonctionnaire Délégué notifie par envoi au demandeur le fait que la demande nécessite, ou non, des mesures particulières de publicité ou la consultation de la Commission communale ou des services et commissions dont la consultation est demandée.

Les services et commissions transmettent leur avis dans les trente jours de la demande.

Les mesures particulières de publicité s'effectuent par l'entremise de la commune. Le Collège communal transmet son avis dans les septante jours à dater de la demande du Fonctionnaire Délégué. A défaut d'être rendu, les avis de la commission et du Collège sont réputés favorables.

Le Fonctionnaire Délégué notifie sa décision d'octroyer ou de refuser le permis, dans les nonante jours à dater de l'accusé de l'envoi de la demande (ou de la réception des pièces manquantes, si le dossier est incomplet) si la demande ne requiert pas de mesures particulières de publicité ni la consultation de la commission communale (130 jours sinon). L'absence de décision envoyée dans ce délai équivaut à un refus de permis.

### 2.3.2 Evaluation des incidences environnementales

S'il indique que le projet d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation des incidences préalablement à la proposition du périmètre (sans en mentionner la forme ni le contenu), l'article 127 ne fait pas mention de l'évaluation des incidences environnementales lors de l'introduction d'une demande de permis d'urbanisme relatif aux actes et travaux situés dans un périmètre de remembrement urbain. Dans la pratique, le remembrement urbain n'est pas toujours utilisé dans cette optique et ouvre plusieurs possibilités d'utilisation qui mènent à des scénarii différents en termes d'évaluation des incidences (cf. Point 3).

## 2.4 Modification, évolution et abrogation

### 2.4.1 Modification et abrogation du périmètre

Art. 127 - §1er, 8° « Au terme de la réalisation du projet ou sur la proposition du Conseil communal ou du fonctionnaire délégué, le Gouvernement abroge ou modifie le périmètre ; l'arrêté qui établit, modifie ou abroge le périmètre est publié par mention au Moniteur belge ».

Le périmètre de remembrement urbain est modifié ou abrogé :

- Soit au terme de la réalisation du projet. L'expérience montre qu'il est toutefois relativement rare qu'un projet urbain soit réalisé à 100% ;
- Soit sur proposition du Conseil communal ou du Fonctionnaire Délégué, avant l'achèvement du projet. Contrairement à l'adoption du périmètre, le Gouvernement ne jouit pas de cette faculté.

La commune retrouve alors sa pleine autorité pour la délivrance des permis relatifs aux transformations, bâtiments, etc. qui se situent dans le périmètre abrogé, ce qui évite de surcharger le Fonctionnaire Délégué avec des permis de « gestion quotidienne » du territoire.

L'abrogation du périmètre a été ajoutée au Code à la demande du Conseil d'Etat qui estime que le périmètre de remembrement urbain est un mécanisme dérogatoire temporaire pour permettre la réalisation d'un projet urbain. Le Conseil d'état avait également demandé le même mécanisme d'abrogation pour les sites à réaménager (SAR).

La question de la situation de droit qui prévaut après l'abrogation du périmètre reste par ailleurs ouverte. On peut supposer que la zone retrouve sa destination initiale, même si elle n'est plus en conformité avec la situation de fait. L'opportunité de disposer des mécanismes de l'article 127, §3, disparaît alors. Il conviendrait au législateur de clarifier la situation, notamment en ce qui concerne la réalisation de projets après l'abrogation du périmètre puisque l'article 111, §1er, dispose, depuis le décret du 1er juin 2006, que désormais « *[/]es constructions, les installations ou les bâtiments [...] qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction* » (mais pas de construction d'un nouveau bâtiment). De plus, cette disposition est

un mécanisme dérogatoire au plan de secteur qui ne peut être utilisé que dans les conditions déterminées à l'article 114 (impliquant notamment la démonstration du caractère exceptionnel de la dérogation).

Remarquons qu'aucune disposition n'est prise en ce qui concerne la révision des limites d'un périmètre de remembrement urbain. Cette opération s'assimile à une abrogation suivie de l'adoption d'un nouveau périmètre, avec le risque de bloquer un certain temps une partie du territoire si un périmètre est arrêté et que le projet ne se réalise pas.

#### 2.4.2 Evolution du projet lié au périmètre

Légalement, rien n'interdit au projet d'urbanisme qui a fait l'objet de la procédure de remembrement urbain d'évoluer. On pourrait y voir un avantage supplémentaire de cette procédure par rapport à d'autres outils dans la mesure où elle autorise une certaine souplesse en termes de mixité, de gabarits, de hauteurs, d'implantation (contrairement à un plan communal d'aménagement, par exemple, qui nécessite toujours des dérogations lors du passage des plans à la concrétisation du projet).

Les modifications apportées au projet initial devraient toutefois rester dans une marge raisonnable, laissée à l'appréciation du Fonctionnaire Délégué. A Mouscron, par exemple, le premier promoteur, suite à l'étude financière, avait diminué la superficie des maisons individuelles. Le Collège communal et le Fonctionnaire Délégué se sont opposés à cette mesure, ce qui ne signifie toutefois pas que le projet ne pourra pas être modifié ultérieurement (par exemple en ce qui concerne le nombre de chambres des appartements). Signalons que depuis, le promoteur a abandonné le projet et qu'un nouveau projet porté par un autre promoteur est à l'étude.

Le remembrement urbain témoigne ainsi d'un glissement, déjà esquissé avec le rapport urbanistique et environnemental (RUE), d'une vision de l'aménagement du territoire normative organisée autour d'outils réglementaires vers des outils plus opérationnels. Le remembrement urbain peut, dans sa philosophie, être rapproché de l'ancien schéma directeur dans le sens où il est plus

optionnel et opérationnel que réglementaire.

## 2.5 Recours et sécurité juridique

Il n'y a pas eu de recours direct contre le texte de loi (auprès de la Cour constitutionnelle), ce qui semble toutefois normal. Par contre, trois recours ont été introduits auprès du Conseil d'Etat contre le PRU d'Orp-le-Petit. Les divers requérants centrent leur argumentaire sur l'évaluation des incidences sur l'environnement ou plutôt sur les lacunes de ces évaluations (notamment au vu de la Directive européenne sur l'évaluation des incidences environnementales des plans/programmes<sup>50</sup>), sur l'autorité responsable de la proposition de périmètre de remembrement urbain (Fonctionnaire Délégué ou pas) – qui est un argument plus spécifique au cas d'espèce –, sur la réponse donnée aux réclamations formulées lors de l'enquête publique (jugée peu satisfaisante), sur la ruralité d'Orp-le-Petit (même si non spécifiée directement par le Code), etc.

Vu le caractère récent de l'outil, il est difficile de juger, à ce stade, de la suite des événements, même si des dossiers à l'étude depuis plusieurs années, comme celui des Guillemins et pour lesquels le consensus autour du projet est loin d'être acquis, pourraient prochainement donner lieu à un/des recours. C'est à ce moment et en fonction de l'avis qui sera rendu que la sécurité juridique de l'outil sera précisée, les limites actuelles de la norme étant principalement basées sur l'expérience.

## 2.6 Rôles des intervenants

Le remembrement urbain et, plus largement les modifications législatives qui découlent des trois décrets-programmes RESA, ont induit une série de modifications dans les rôles dévolus aux acteurs de l'aménagement du territoire.

---

<sup>50</sup> Directive (CE) n°42/2001, du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, J.O.C.E., L. 197, du 21 juillet 2001, pp. 30-37.

### 2.6.1 Un rééquilibrage des rôles de la Région et des communes

La Région joue un rôle majeur, dans le cadre du remembrement urbain, puisque le périmètre est approuvé par le Gouvernement wallon et les permis délivrés par le Fonctionnaire Délégué. Les opérations de remembrement urbain étant supposées concerner des projets à caractère régional ou qui touchent l'intérêt collectif, le législateur a octroyé à la Région un rôle de garant ou d'arbitre pour vérifier l'intérêt collectif de telles opérations.

Plutôt qu'un retour en arrière ou une remise en cause de l'autonomie communale, on peut y voir un rééquilibrage des compétences entre la Région et les communes. L'histoire du droit de l'aménagement du territoire est en effet jalonnée depuis ses prémices de mouvements plus ou moins amples entre centralisation étatique puis régionale et autonomie communale<sup>51</sup>.

Il y a une tendance très forte dans les dispositions du Code, sous le précédent Gouvernement, de hiérarchiser les rôles en déchargeant les services extérieurs du « petit urbanisme » (transformation, etc.), où les communes sont plus efficaces, et de concentrer leurs missions sur les nouveaux projets, sur les grands enjeux du développement territorial, là où la commune, seule, peut avoir des difficultés à maîtriser les choses. Concrètement, de nouveaux champs de travail et d'action ont été ouverts pour les Fonctionnaires Délégués dans les **périmètres gouvernementaux** – zones bleues, périmètres SAR, etc. qui sont urbanisables sans révision du plan de secteur et où les permis sont délivrés par le Fonctionnaire Délégué.

Remarquons également que si le remembrement urbain peut être d'initiative régionale (Gouvernement ou Fonctionnaire Délégué), cette optique régionale est alors soumise à l'avis (contraignant) communal.

Le RESA ter a aussi instauré la possibilité de recours contre l'avis du Conseil communal en matière de voiries, dans un délai de 15 jours à dater de la décision (ou de l'absence de décision du Conseil communal). Jusqu'à

ce décret, si une commune s'opposait à un projet de lotissement (aujourd'hui d'urbanisation<sup>52</sup>) ou de constructions groupées, elle avait la possibilité de le bloquer via la non délivrance du permis relatif aux voiries. Il n'y avait pas moyen de passer outre ce veto, même en recours.

En outre, le nouveau décret prévoit que le Gouvernement peut déterminer la liste des modifications de voiries qui ne sont pas soumises à l'accord du Conseil communal et que ce même Conseil communal ne se prononce plus sur les travaux de voirie liés à l'équipement<sup>53</sup>.

Via cette adaptation des prérogatives communales sur les voiries, fondamentales dans la mise en place de nombreux projets, le Gouvernement reprend un pouvoir important sur ceux-ci et empêche un veto qui peut être systématique de la part des communes.

### 2.6.2 Une triangulation : commune, Région et partenaire(s) privé(s)

Le remembrement urbain s'articule principalement autour de la triangulation : opérateur privé, commune et Fonctionnaire Délégué – acteurs auxquels s'est ajouté dans certains dossiers le cabinet du Ministre de l'aménagement du territoire, essentiellement pour apporter des précisions quant à l'usage de l'outil ou à son contenu –. L'analyse des dossiers approuvés et en cours et les entretiens menés montrent, dans la plupart des cas, une collaboration accrue entre ces trois intervenants. Le projet, même s'il émane d'un promoteur privé, se construit à force de concertation et de compromis pour devenir une sorte de consensus légitime avant d'être soumis à la procédure d'approbation.

Cette intervention conjointe de la commune et de la Région garantit une position plus égale dans les négociations avec le promoteur que si la commune est le seul interlocuteur du partenaire privé. Le manque de personnel compétent, dans les communes wallonnes, pour discuter d'égal à égal avec le privé est, de plus, l'un des freins à la multiplication des partenariats publics-privés mentionnés par beaucoup d'experts – membres

51 CEDER T., « Recentralisation des compétences liées à l'aménagement du territoire et rôle des communes : pistes pour une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme au niveau local », juillet 2008, [en ligne] : [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be).

52 Le nouveau permis d'urbanisation vaut permis d'urbanisme pour les voiries ; article 91 du CWATUPE.

53 Articles 129 à 129quater du CWATUPE.

des administrations wallonnes, représentants des partis politiques et groupes de pression – interrogés lors d'enquêtes traitant du recyclage des villes wallonnes<sup>54</sup>.

La participation de la population est assurée par l'avis de la CCATM, l'organisation d'une réunion d'information au minimum et d'une enquête publique d'une durée d'un mois. Le Gouvernement peut s'écarter des avis rendus moyennant motivation. Dans certains dossiers, on note une implication plus active des citoyens via la mise en place de comités d'accompagnement.

### 2.6.3 Un glissement vers le politique

Le Gouvernement wallon arrête le périmètre avec la possibilité de s'écarter des avis rendus, dont celui du Fonctionnaire Délégué (qui n'est pas mentionné dans le Code), moyennant motivation. Le Fonctionnaire Délégué reste compétent pour la délivrance des permis même si son rôle ne peut se borner à un contrôle en aval, qui plus est dans un périmètre lié à un projet déjà approuvé. Le Gouvernement est l'autorité compétente pour connaître des recours à l'encontre d'un périmètre de remembrement urbain (article 127, § 6). En cas de recours, c'est le ministre qui délivre le permis.

## 3. Aspects opérationnels et questions pratiques

### 3.1 Le dossier de remembrement urbain en pratique

#### 3.1.1 Initiation de l'opération de remembrement urbain

Une opération de remembrement urbain est, en vertu de l'article 127, toujours d'initiative publique. Les projets réalisés uniquement par le public sont toutefois rares et le Gouvernement wallon plaide d'ailleurs, dans le domaine de l'aménagement du territoire, pour une multiplication des partenariats public-privé, afin d'inciter les promoteurs privés à investir en centres urbains. Le remembrement urbain peut ainsi être assimilé à une

forme particulière de partenariat public-privé où le portage foncier est public (avec possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique) et le (co-)financement du projet privé, de façon à diminuer les risques pour le promoteur et jouer ainsi sur un des blocages au recyclage morphologique mis en évidence en introduction.

L'analyse des dossiers approuvés et en cours (voir le tableau récapitulatif ci-dessous) permet de mettre en évidence différents scénarii dans la manière dont s'organise ce partenariat entre le privé et le public, selon la manière dont le remembrement est appréhendé et utilisé par les acteurs concernés. Nous distinguerons deux types de stratégie :

- Une **stratégie de « prise d'opportunités »** : un promoteur privé souhaite développer un projet et convainc les pouvoirs publics de son intérêt (Mouscron, Manage, Orp-Le-Petit). Le remembrement urbain apparaît ici comme un outil permettant de lever un verrou réglementaire et de contourner le cadre existant. Cette première stratégie peut être envisagée comme une façon pour la commune de maîtriser les axes de développement d'un site sans engager de fonds communaux (le périmètre et son projet sont proposés par la commune et non par le promoteur) et comme un moyen, pour un promoteur, d'accélérer les procédures dans une optique de rentabilité.
- Une **stratégie « proactive »** : le remembrement urbain est utilisé par les pouvoirs publics pour déterminer les grandes options du réaménagement d'un site en toute indépendance par rapport aux opérateurs privés qui interviendront dans un deuxième temps. Les pouvoirs publics peuvent se baser sur un plan masse commandé à un auteur de projet (site des Guillemins à Liège) ou sur un appel à intérêt (Binche). Cette stratégie appelle une implication, tant en termes humains que financiers, plus active des pouvoirs publics et la mise en place d'un opérateur foncier pour piloter l'opération et gérer les fonds, qu'il prenne la forme d'une régie autonome (Droixhe) ou d'une société de développement (Guillemins). En effet, il s'agit ainsi de conjuguer portage foncier public et promotion immobilière privée, adaptée « au cas par cas »<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., 2008, *op. cit.*

<sup>55</sup> HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M. *op. cit.*

DOSSIERS APPROUVES (septembre 2009)		
	Type de stratégie	Raisons du remembrement urbain
Guillemins – Liège	Proactive	Définir un cadre général qui régira l'intervention des opérateurs privés sur différents lots Contourner le PCA approuvé en 2002
Droixhe – Liège	Proactive	Trouver un partenaire privé pour co-financer le projet Obsolescence du PCA existant
Motte-Aqualys Mouscron	Prise d'opportunités	Changer l'affectation d'une zone industrielle au plan de secteur et y développer de l'habitat
Body Mat Orp-Le-Petit (Orp-Jauche)	Prise d'opportunités	S'écarter du plan de secteur Plus rapide qu'un PCAD
Bellecourt – Manage	Prise d'opportunités	Obsolescence du PCA existant Rapidité de la procédure (la ville souhaite développer de l'habitat moyen et constituer des recettes fiscales)

DOSSIERS EN COURS (septembre 2009)		
	Type de stratégie	Raisons du remembrement urbain
Marie-José Maurage	Prise d'opportunités	PCA existant à modifier Faciliter les opérations d'ordre strictement privé
Palais des expos – Charleroi	Proactive	Repenser la ville et son développement, via l'établissement d'un schéma directeur préalable au PRU Mettre un terme aux incertitudes Coup d'accélérateur Contourner le plan de secteur
Gare du Sud – Charleroi	Proactive	Repenser la ville et son développement sur une zone encore largement urbanisable et bénéficiant d'une position stratégique en centre ville
Engelstein – Charleroi	Proactive dans le sens où le CC a choisi parmi six projets	Redynamiser le cœur de ville
Site de l'Athénée – Binche	Proactive	Etendre le centre-ville Base d'un concours
Site Battard – Bernissart	Prise d'opportunités	Déroger au plan de secteur Plus rapide qu'un PCAD
Centre ville de Waterloo	Prise d'opportunités	Finalité commerciale via construction en centre ville
Dour – centre ville	Prise d'opportunités	PCA désuet

Le remembrement urbain a été élaboré dans le contexte wallon où la stratégie de prise d'opportunités est plus courante que la stratégie proactive, bien que deux des cinq dossiers (Guillemins et Droixhe) approuvés à ce jour se rattachent plutôt à la stratégie proactive.

### 3.1.2 Type de localisation

Bien qu'il s'agisse de remembrement **urbain**, le texte du code ne précise pas que ces opérations doivent effectivement s'implanter en milieu urbain. En théorie, il est donc faisable de proposer un remembrement urbain en zone rurale ou agricole puisque le Gouvernement n'a pas placé de verrou à ce niveau. Dans les faits, le Fonctionnaire Délégué et le Gouvernement qui approuvent le périmètre devraient, en tant que garants de l'usage de l'outil et de la bonne occupation du sol, empêcher les dérives.

On peut distinguer deux types de projet de remembrement urbain :

- Des projets qui s'implantent en milieu urbain (Mouscron, Guillemins, etc.) ;
- Des projets moins dans la lignée du développement urbain qui concernent des sites non en lien immédiat avec la ville mais où il existe des contraintes juridiques qui rendent complexe leur aménagement (Manage par exemple). Le remembrement urbain sert alors à assurer un certain équilibre entre centres urbains et noyaux périphériques<sup>56</sup>.

### 3.1.3 Superficie et limites

#### 3.1.3.1 Superficie

Selon les travaux préparatoires<sup>57</sup>, le remembrement urbain «  *vise la réalisation de projets urbains qui, en raison même de leur taille, ne peuvent être conçus sans une intervention active des pouvoirs publics, au titre de gestionnaire de la voirie. Ainsi peut-il en aller de projets qui impliquent d'importantes modifications à la voirie et au domaine public en général, un accroissement de ce dernier, ou qui sont de nature, vu leur envergure et leur complexité, à ne pas avoir été envisagé dans des do-*

*cuments d'aménagement du territoire et d'urbanisme, qu'ils soient à valeur indicative ou réglementaire ».*

On peut en déduire que le Gouvernement, en promulguant le décret de remembrement urbain, visait des opérations de grande ampleur. Dans les faits, la superficie des dossiers approuvés et en cours s'étend de 2 à 45 hectares.

Les dossiers qui s'inscrivent dans la stratégie de prise d'opportunité présentent, en général, des superficies plus faibles que ceux qui relèvent de la stratégie proactive (4 hectares à Mouscron, 4,5 hectares à Orp-le-Petit, 20 hectares à Manage – mais réalisation par un seul promoteur – contre 21 hectares pour Droixhe et les Guillemins). On peut une nouvelle fois opposer :

- le projet « one shot » de la stratégie de prise d'opportunité où un seul permis concerne l'ensemble du développement (périmètre = projet) ;
- le « plan masse » de la stratégie proactive : à l'intérieur du périmètre de remembrement urbain délimité, les opérations immobilières seront phasées en différents lots et réalisées par différents promoteurs. Ce type d'approche permet de garantir une certaine cohérence d'ensemble.

Plus la superficie circonscrite par le périmètre de remembrement urbain va être étendue, plus on risque de quitter l'aspect « délivrance de permis d'urbanisme » pour aller vers une sorte de grille d'analyse moins opérationnelle (de type schéma directeur par exemple) et perdre alors l'aspect opérationnel prôné à l'origine.

#### 3.1.3.2 Limites

La délimitation du périmètre a une influence sur les procédures puisque les permis (dont ceux qui concernent la gestion courante) relatifs à des actes et travaux situés à l'intérieur de ce périmètre sont délivrés par le Fonctionnaire Délégué. Il convient de veiller à ce que le périmètre n'englobe que les parties opérationnelles du projet, ce qui n'empêche évidemment pas de poser une réflexion à une échelle plus large. Il pourrait être pertinent de travailler à deux échelles et de définir un périmètre d'étude pour mener une réflexion d'ensemble et un périmètre d'opération qui fera l'objet de la procé-

<sup>56</sup> A titre d'information, la rénovation urbaine peut concerner des communes rurales.

<sup>57</sup> Parlement wallon, Travaux/documents parlementaires, n° 354 (2005-2006),-n° 1, 4 avril 2006, p. 3.

de remembrement urbain. Dans les faits, on peut supposer que cette prise en compte du contexte à une échelle plus large que le PRU fait partie intégrante de la démarche des auteurs de projets.

### 3.1.4 Contenu d'un dossier de remembrement urbain

Le contenu d'un dossier de remembrement urbain n'est pas défini légalement, contrairement à d'autres outils du CWATUPE, comme le plan communal d'aménagement ou le schéma de structure communal. Ce manque de précision en termes de contenu semble mettre dans l'expectative un certain nombre d'acteurs rencontrés qui souhaiteraient pouvoir disposer d'un cahier des charges plus précis. Dans les dossiers approuvés et en cours, le contenu des dossiers a été précisé au cas par cas par le cabinet du Ministre de l'aménagement du territoire, en fonction de leurs spécificités. On peut néanmoins avancer qu'un dossier de remembrement urbain devrait comprendre trois volets principaux : un projet, l'évaluation des incidences relatives à ce projet et une évaluation financière.

Si le périmètre doit être proposé par le Conseil communal, le Fonctionnaire Délégué ou le Gouvernement, le dossier peut être réalisé par le demandeur (stratégie proactive, montage d'un appel à intérêt), par le promoteur, sans intervention significative de la part de la commune (stratégie de prise d'opportunités) ou en collaboration.

Dans la stratégie de prise d'opportunité, le rôle de la commune peut être très limité, tant financièrement qu'en termes de moyens humains. Si la stratégie est proactive, l'implication de la commune est nettement plus importante, d'autant plus si on s'oriente vers un appel à intérêt (élaboration de la stratégie d'aménagement d'un territoire, rédaction du cahier des charges, etc.).

#### 3.1.4.1 Le projet

Le remembrement urbain est en principe d'abord et avant tout basé sur un projet concret d'urbanisme. Selon la stratégie adoptée, il est plus ou moins abouti.

- Dans le cadre d'une stratégie de prise d'opportunités, le projet peut être très détaillé. Il aura, préalablement

à la procédure d'approbation par le Gouvernement, fait l'objet de concertations et d'évolutions de sorte qu'il se positionne alors comme l'expression d'un consensus et offre plus de garanties au promoteur quant à sa concrétisation et à son appropriation ;

- Dans la stratégie proactive, on en est au stade du plan masse qui autorise une certaine souplesse pour l'appel aux partenaires privés qui suivra. Il se borne à déterminer les grandes options du développement, en termes de mixité, de gabarits, d'implantations, d'affectations. L'enjeu consiste à être suffisamment strict pour concrétiser la vision prônée par les autorités publiques tout en gardant un minimum de flexibilité pour le(s) partenaire(s) privé(s) qui viendra(ont) s'inscrire dans le cadre préétabli.

#### 3.1.4.2 L'évaluation des incidences

La question de l'évaluation des incidences environnementales d'un périmètre de remembrement urbain ainsi que du projet d'urbanisme qui s'y insère constitue un des enjeux principaux de la stabilité du processus. En effet, le flou qui persiste autour de cette évaluation constitue une faiblesse importante de l'instrument, mise en exergue dans les recours récemment formulés contre l'un des PRU approuvés, celui du centre de Orp-le-Petit (à Orp-Jauche). Le projet d'urbanisme doit, préalablement à la procédure d'approbation du périmètre par le Gouvernement, avoir fait l'objet d'une évaluation des incidences. Cette évaluation, et l'enquête publique qui suivra, portent sur un projet concret, présenté en trois dimensions, ce qui facilite la compréhension des implications spatiales. Le Code ne mentionne toutefois pas, comme nous l'avons indiqué, la forme que doit prendre cette évaluation. Le projet peut être soumis à :

- une **étude d'incidences complète** (Mouscron) ou une notice d'évaluation préalable des incidences du projet d'urbanisme concret et bien abouti qui peut être soumis à étude d'incidences. L'avantage majeur de cette configuration est de faciliter et d'accélérer les démarches ultérieures : les permis d'urbanisme devraient être délivrés par le Fonctionnaire Délégué sans devoir repasser par une évaluation des incidences, ce qui représente un gain de temps et une économie de moyens non négligeables. Dans les faits, cela n'a toutefois pas été le cas. Bien que le périmètre de remembrement urbain de Mouscron

et le projet qui l'accompagne aient fait l'objet d'une étude d'incidences complète, les demandes de permis instruites après adoption du périmètre ont dû refaire l'objet d'une évaluation des incidences.

- un **rapport d'incidences environnementales** (Guillemins, Droixhe) d'un plan masse qui ne permet pas, au stade de la procédure d'approbation du périmètre, d'évaluer précisément l'ensemble des incidences du projet sur son environnement. Il faut donc distinguer ici deux niveaux d'évaluation des incidences : celui plus général et plus global du RIE qui porte sur le plan masse et celui des demandes de permis ultérieures, avec une incidence sur les délais puisque, dans ce cas, les demandes de permis ultérieures devront faire l'objet d'une nouvelle évaluation des incidences. On peut également remarquer une différence de contenu entre RIE : le RIE de Droixhe a été réalisé par un bureau agréé pour les études d'incidences et est beaucoup plus consistant que celui des Guillemins, réalisé par la ville de Liège.

La distinction entre ces différents niveaux d'évaluation peut être rapprochée de la distinction effectuée entre les stratégies de prise d'opportunités et proactive, bien que le projet de Bellecourt, qui relève de la stratégie de prise d'opportunité pure, a fait l'objet d'un RIE soumis à enquête publique lors de la procédure d'approbation du périmètre. La demande de permis pour constructions groupées sera ultérieurement soumise à une étude d'incidences complète (« lotissement » de plus de 2 hectares) et à une nouvelle enquête publique. On peut y voir ici une réticence du promoteur à se lancer dans la réalisation de plans précis d'exécution avant de disposer de garanties suffisantes quant à la réalisation de son projet. Ce projet, contrairement à celui de Mouscron, n'avait pas fait l'objet d'un consensus large (Région, cabinet, commune) lors des réunions préalables entre les intervenants.

Le rapport d'incidences environnementales (RIE) est issu du décret-programme de février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon, dans le cadre de la mise en œuvre des sites à réaménager (SAR). Il s'inscrit, avec le rapport urbanistique et environnemental (RUE)<sup>58</sup>,

dans l'évolution récente vers une meilleure intégration des deux approches environnementale et urbanistique. A l'instar du RUE, le RIE conjugue cette double démarche d'évaluation (du site et du projet) et d'élaboration du projet en une seule procédure<sup>59</sup>. Il est à noter que le RIE ne dispense pas d'éventuelles études d'incidences relatives à des projets lors de leur concrétisation.

Le CWATUPE précise en l'article 168, relatif aux sites à réaménager, pour le rapport d'incidences environnementales (RIE), un contenu minimum inspiré du Code de l'environnement qui pourrait être transposé au remembrement urbain. Ceci n'est cependant pas encore le cas pour le remembrement urbain.

*Art. 168 – « Le périmètre visé à l'article 167 (SAR) est accompagné d'un rapport sur les incidences environnementales qui comprend :*

*1° la justification du réaménagement du site au regard de l'article 1er, §1er;*

*2° les caractéristiques humaines et environnementales du site, ses potentialités ainsi que l'évolution probable de la situation environnementale si le site n'est pas réaménagé;*

*3° les mesures à mettre en œuvre dans le cadre du réaménagement du site pour éviter ou réduire les effets négatifs qui caractérisent le site;*

*4° les objectifs pertinents de la protection de l'environnement et la manière de les prendre en considération dans le cadre du réaménagement du site;*

*5° la présentation des alternatives possibles de réaménagement du site et de leur justification en fonction des points 1° à 4°;*

*6° une description de la méthode d'évaluation retenue et des difficultés rencontrées;*

*7° les mesures envisagées pour assurer le suivi de la mise en œuvre du réaménagement du site;*

*8° un résumé non technique des informations visées ci-dessus.*

*Lorsque le réaménagement du site n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement ou qu'il se rapporte à une petite zone au niveau*

<sup>58</sup> Dont l'utilisation est étendue par le décret RESA ter entré en vigueur le 12 juin 2009 (article 18 ter CWATUPE) à toute partie du territoire communal.

<sup>59</sup> HANOCQ Ph., *Projetation territoriale et urbaine, Notes de cours du Master Complémentaire en Urbanisme et Aménagement du Territoire, Université de Liège 2008, pp. 1-107.*

*local, le Gouvernement, après la consultation visée à l'article 4, alinéa 1er, 3°, de la commission communale ou, à défaut, de la commission régionale et du Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable, décide que le réaménagement du site ne doit pas faire l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales. »*

Le rôle du RIE n'est pas pour autant totalement clarifié puisque le Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable (CWEDD), dans de nombreux avis remis en 2007, n'hésite pas à s'interroger « *quant à l'objectif exact du rapport sur les incidences environnementales : servir à délimiter précisément le périmètre d'un SAR ou orienter la réaffectation du site. Dans les deux cas, le contenu minimum du RIE d'un SAR devrait être précisé en fonction de l'objectif poursuivi. Dans le cas où le RIE doit permettre d'orienter la réaffectation (...) il devrait intervenir après la définition du périmètre et contenir des recommandations plus explicites quant à la future affectation. A l'instar de ce qui se fait pour les ZACC, le CWEDD propose la rédaction d'une circulaire qui expliquerait/indiquerait clairement l'objectif du RIE et les éléments qui, en conséquence, doivent se trouver dans ce rapport afin d'aider les intervenants à se positionner correctement. Le niveau de précision des données devrait également être défini* ».

Remarquons enfin que l'étude d'incidences est clairement encadrée par la législation sur l'environnement (liste des projets qui doivent en faire l'objet, contenu, etc.). Elle doit être réalisée par un auteur agréé alors qu'un rapport des incidences environnementales peut être confié à un auteur agréé ou pas, avec le risque de différence de qualité importante entre les dossiers que cela engendre. Le CWEDD est par ailleurs tenu de rendre un avis sur les études d'incidences comme sur les dossiers concernant les sites à réaménager et donc sur le rapport d'incidences environnementales qui en fait partie. Cet avis du CWEDD n'est pas prévu dans le cadre du remembrement urbain à l'article 127 du CWATUPE. Il nous paraît ainsi nécessaire de clarifier les règles applicables au PRU en termes d'évaluation des incidences sur l'environnement. Tout comme le PCA ou d'autres outils tels que les permis, qui font l'objet d'un

chapitre spécifique dans le CWATUPE, il nous semble fondamental de préciser les modalités spécifiques de mise en œuvre que nécessite le PRU.

De plus, la directive n°2001/42 imposant une évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes s'applique à l'outil étudié. L'évaluation des incidences environnementales constitue un élément crucial de la sécurité juridique du remembrement urbain et du projet d'urbanisme qui s'y rapporte. La difficulté pour le remembrement urbain est que l'on se situe entre deux certitudes : entre plans/programmes et permis/projets concrets d'urbanisme. Au niveau du projet concret, nous n'avons pas d'informations précises dans les textes sur la forme que doit prendre cette évaluation des incidences environnementales.

#### *3.1.4.3 Le montage financier*

Le Gouvernement ou le Fonctionnaire Délégué se positionne sur les fonctions et sur la forme d'un projet mais pas sur le budget. Une estimation financière semble toutefois nécessaire car si le remembrement urbain est vu comme une extension du mécanisme d'octroi des permis d'urbanisme, il est logique que le promoteur avance des garanties financières. Une fois le verrou administratif levé, le volet financier reste, à l'exception de circonstances imprévisibles comme la crise financière récente, le seul frein qui pourrait empêcher la concrétisation du projet et bloquer une portion de territoire<sup>60</sup>.

Les dossiers de Droixhe et des Guillemins, de maîtrise publique, ont été approuvés par le Gouvernement wallon sans qu'un partenaire privé n'assure la faisabilité des projets (une estimation financière est jointe au dossier) qui seront financés par plusieurs promoteurs pour les Guillemins et par une société mixte pour Droixhe, avec la possibilité de bénéficier de subsides (FEDER notamment). Dans la stratégie de prise d'opportunités, le promoteur gère son projet. Il n'y a pas de point de comparaison pour les autorités publiques. On peut remarquer que la plupart des masterplans établis aujourd'hui comportent toujours un volet financier qui quantifie les besoins mais ne lie pas le(s) promoteur(s).

---

<sup>60</sup> On peut supposer que le promoteur qui propose un projet a réalisé une série d'études financières en amont, lui garantissant une marge bénéficiaire suffisante.

### 3.1.5 Durée et délais d'une opération de remembrement urbain

Comme nous l'avons déjà mis en évidence au point 2.2.7, la rapidité de la procédure de remembrement urbain couramment avancée comme un de ses avantages principaux se limite à la procédure d'adoption du périmètre. Les dossiers de Droixhe et des Guillemins, avant d'être soumis à la procédure de remembrement urbain, étaient ainsi déjà à l'étude depuis de longues années. A Mouscron, dossier dans la lignée de la volonté du législateur, le promoteur privé a élaboré son projet sur près de deux années, émaillées de réunions de concertation avec les pouvoirs publics, avant de le soumettre à la procédure de remembrement urbain .

Les coûts de transaction (voir 1.3), dans le cadre d'une procédure de remembrement urbain, semblent donc essentiellement liés aux négociations entre acteurs concernés en amont de la procédure d'approbation du périmètre : opérateurs/développeurs immobiliers ou fonciers privés, pouvoirs publics (Conseil communal au niveau local ; Région wallonne, administration), population, etc. Ces négociations s'opèrent durant la procédure administrative mais surtout en amont pour s'accorder sur une vision commune du futur du site, ce qui permet de « sécuriser » un maximum le projet avant de le soumettre aux procédures légales. Ces négociations permettent dès lors de maximiser l'information disponible afin de réduire l'incertitude liée au processus (incertitude liée au contexte dans lequel le projet prend place, aux ressources en présence et aux finalités du projet). Elles concernent particulièrement deux éléments :

- Tout d'abord, elles concernent les recherches sur l'outil « remembrement urbain » en lui-même, en l'absence de jurisprudence et compte tenu de la flexibilité et du manque de précision quant à la procédure qui laisse une marge d'appréciation importante aux autorités compétentes. Le contenu précis d'un dossier, le niveau de détail des plans décrivant le projet, le mode d'évaluation des incidences ou la définition même d' « urbain » restent déterminés au cas par cas. C'est cette incertitude/flexibilité qui

permet l'émergence de deux stratégies d'appropriation de l'outil par les acteurs (prise d'opportunités / proactive) ;

- Le second point important des négociations concerne les démarches nécessaires pour l'obtention d'informations préalables sur ce qu'il est envisageable de développer sur un site. Le remembrement urbain permet en effet de contourner le cadre légal en vigueur, notamment les plans de zonage qui spécifient l'affectation de la zone ou les plans communaux d'aménagement qui donnent une idée précise du devenir d'un site. Il convient donc pour un promoteur soucieux de développer un projet, de s'assurer que celui-ci rencontre les objectifs des autorités communales et régionales (stratégie de prise d'opportunité). De la même façon, l'autorité régionale ou communale qui initie une stratégie proactive est tenue de s'assurer de l'accord de son homologue (local ou régional), au risque de voir le projet refusé lors de la procédure d'adoption du périmètre puisque l'autorité locale dispose d'un droit de veto sur un périmètre proposé par l'autorité régionale, autorité qui approuve, en fin de processus, le périmètre proposé d'initiative par l'autorité locale. Cette « coopération induite » entre promoteurs privés, autorités régionales et communales, pour reprendre les termes de Roelof Verhage<sup>61</sup>, suppose donc une interdépendance croissante entre acteurs, souvent bien plus complexe qu'un « simple partenariat » : lutte, influences, etc. Le rôle des pouvoirs publics semble être de plus en plus celui de « cadre d'action et de concertation entre acteurs », de médiateur entre intérêts divergents ou « d'encadrement de l'urbanisation<sup>62</sup> » plutôt que d'imposition d'une dynamique strictement hiérarchique, ce qui induit des coûts de transaction plus importants lors de la négociation et de l'instruction des dossiers.

En tentant d'accélérer la procédure d'adoption d'un périmètre, on reporte donc inévitablement une série de coûts et de délais en amont. La procédure d'adoption se limite en effet à une procédure purement administrative où tous les éléments qui pourraient faire l'objet de

<sup>61</sup> Verhage R., *Aménagement urbain entre partenariat et lutte : expériences à l'étranger*, in *Colloque de l'ADEF : Les nouvelles formes de l'aménagement – crise du logement, crise du foncier ? – Dossier du colloque, 29 septembre 2008, Paris – Maison de la Mutualité*, p.28-37.

<sup>62</sup> Pinson G., *Projets de ville et gouvernance urbaine : pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes*, in *RFSP*, vol. 56, n°4, août 2006, p. 620.

discussions semblent être figés puisqu'ils ont déjà fait l'objet de négociations préalables entre acteurs concernés.

### 3.1.6 Maîtrise foncière

Le remembrement et le relotissement consistent, au sens de l'article 72 du CWATUPE, à réorganiser le parcellaire, les titres de propriété et la configuration des espaces publics. La finalité de ces opérations est une utilisation rationnelle du sol permettant, soit de rendre urbanisable et de valoriser des sols présentant un parcellaire mal configuré, soit d'améliorer le rendement des exploitations agricoles lorsque les propriétés sont trop morcelées. Ces opérations autorisent des échanges de terrain au terme d'une expertise qui fixe la valeur intrinsèque des différents fonds de façon à redistribuer aux propriétaires des surfaces reconfigurées, proportionnellement à cette valeur. L'ensemble des propriétaires doit marquer son accord. L'autorité publique n'intervient qu'en tant que médiateur ou facilitateur en définissant des périmètres d'intervention et/ou en prenant en charge la réalisation éventuelle d'équipements.

Cet aspect « échange de terrains » est absent de la notion de périmètre de remembrement urbain qui « se distingue du remembrement et du relotissement visés à l'article 72 du CWATUPE en ce qu'elle découle directement des implications du projet sur l'espace public et de la nécessité d'apporter des modifications importantes aux voies de communication, que ce soit la route, le fer ou l'eau<sup>63</sup> ». L'objet du remembrement urbain, en dépit de son nom, est donc bien de favoriser le renouvellement urbain et non pas, en premier lieu, de réorganiser le foncier.

Le législateur n'a par ailleurs pas prévu de mécanisme spécifique de récupération de la plus value foncière.

### 3.1.7 Charges et Subsides

Même si l'article 127 n'y fait pas explicitement référence, l'article 123 du CWATUPE est d'application et auto-

rise le Gouvernement à assortir le permis de charges ou conditions.

Le remembrement urbain n'ouvre pas de possibilités de subsides. Il peut toutefois être combiné à des opérations de rénovation et/ou de revitalisation urbaines pour permettre un financement public des espaces publics et des voiries. La mise en œuvre peut aussi passer par d'autres outils (programme triennal des travaux, FEDER, etc.). Les intervenants de terrain rencontrés souhaitent que le remembrement urbain ouvre des possibilités de subsides et préfèrent s'orienter vers d'autres outils (PCA dérogatoire ou autres) pour bénéficier d'une aide financière. Le financement des études préalables, notamment, semble problématique.

## 3.2 Articulation avec les outils d'aménagement

### 3.2.1 Problématique

Un des risques inhérents au concept de remembrement urbain est qu'il facilite la réalisation de projets d'opportunisme portés par des promoteurs privés. On peut craindre que ces projets n'aient qu'un caractère ponctuel et ne soient pas coordonnés avec les projets existants ou planifiés s'ils ne sont pas inscrits dans une vision d'ensemble d'aménagement de la ville. Cette absence de vision stratégique, tant dans l'espace que dans le temps<sup>64</sup>, serait dommageable pour le territoire. Il conviendrait d'inscrire les opérations de remembrement urbain individuelles dans un cadre plus large qui assure une vision globale à l'échelle d'un quartier ou d'une commune et garantisse l'intégration d'une opération ponctuelle dans son territoire. Ce document doit s'appuyer sur une conception bien pensée du devenir de la ville pour permettre de déterminer un cahier des charges suffisamment précis à imposer aux développeurs. Il pourrait prendre la forme d'un schéma, au sens du CWATUPE, c'est-à-dire un document d'orientation stratégique, sans valeur réglementaire qui vise à définir, pour tout ou partie d'un territoire, un projet spatial, des objectifs à atteindre, un esprit à poursuivre

<sup>63</sup> Parlement wallon, Travaux/documents parlementaires, n° 354 (2005-2006),-n° 1, 4 avril 2006, p. 3.

<sup>64</sup> Halleux et Lambotte, (2008) relèvent que « réussir le pari du recyclage urbain nécessite l'élaboration de stratégies à long terme ».

plutôt que des normes à respecter. Le schéma a pour caractéristique d'être flexible et évolutif. Il n'est pas strictement contraignant dans le sens où les pouvoirs publics peuvent s'écarter de ses dispositions moyennant motivation et constitue donc avant tout un outil d'aide à la décision. Grâce à de tels instruments, l'on pourrait répondre à la requête de certains concernant le Fonctionnaire Délégué (et les éléments sur lesquels il baserait sa décision).

### 3.2.2 Le schéma de développement de l'espace régional

Le schéma de développement de l'espace régional (SDER) exprime les options d'aménagement et de développement pour l'ensemble du territoire de la Région wallonne. C'est le seul document qui envisage d'un seul tenant l'ensemble du territoire wallon. Il a été adopté par le Gouvernement en mai 1999.

Le SDER est mentionné dans les arrêtés gouvernementaux relatifs au remembrement urbain en ces termes : « *Considérant que le projet permet de développer une urbanisation cohérente respectueuse de différentes orientations du SDER* » mais semble peu adapté pour constituer, sur le terrain, un document d'orientation suffisamment précis pour assurer la cohérence de projets au niveau local et baliser adéquatement l'aménagement d'une opération de remembrement urbain.

### 3.2.3 Le schéma de structure communal

Le schéma de structure communal (SSC) s'inscrit dans la continuité des objectifs du SDER. Là où le SDER se réduit principalement à énoncer des principes généraux, le SSC, plus proche des réalités du terrain, cerne de plus près l'organisation de l'espace, les stratégies d'actions et les problèmes inhérents à la concrétisation des actes<sup>65</sup>. Ce document d'orientation, de gestion et de programmation est établi à l'échelle du 1/10.000 et couvre l'ensemble du territoire d'une commune. Les communes qui disposent d'un SSC à l'heure de rendre un avis sur une opération de remembrement urbain pourront s'y référer ou adopter une stratégie proactive

en utilisant ce document pour attirer des investisseurs. Pour les communes qui ne disposent pas d'un SSC ou pour cerner au plus près les réalités d'une zone particulière, un document établi sur une zone plus réduite peut être utile.

### 3.2.4 Les règlements

Les dérogations aux règlements régionaux et communaux d'urbanisme sont régies par les articles 113 et 114 du CWATUPE.

*Art. 113 – « Un permis d'urbanisme peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement, d'un permis de lotir ou d'un règlement régional ou communal d'urbanisme dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée, son caractère architectural visée par lesdites prescriptions. »*

*Art. 114 – « Pour toute demande de permis impliquant l'application des dispositions de la présente section, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut à titre exceptionnel accorder des dérogations, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1er »*

Les six règlements régionaux édictés par la Région wallonne font l'objet des articles 393 à 442 du CWATUPE. Il s'agit des (1) règlement général sur les bâtisses applicables aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme, (2) règlement général sur les bâtisses en site rural, (3) règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, (4) règlement général relatif aux enseignes et dispositifs de publicité, (5) règlement général relatif à l'isolation thermique et à la ventilation des bâtiments, (6) règlement général sur la qualité acoustique dans les zones B, C et D des plans de développement des aéroports wallons. Les règlements communaux d'urbanisme complètent les règlements régionaux et ne peuvent y déroger. L'article 394 du CWATUPE concernant les zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme a été

65 HANOCQ Ph., *op.cit.*

modifié afin d'y insérer des dispositions relatives au périmètre de remembrement urbain.

### 3.2.5 Les plans communaux d'aménagement

Le PCA est introduit en mars 1998 dans le CWATUPE afin de remplacer le PPA<sup>66</sup>, il vient préciser le plan de secteur sur une portion du territoire communal, que ce soit en zone rurale ou urbaine – il est supposé affiner le plan de secteur en introduisant une nouvelle dimension «morphologie» à la dimension «affectation» des plans plus généraux. Le PCA n'est pas un outil obligatoire en principe, même si certaines dispositions l'imposent dans certaines circonstances (mise en œuvre d'une ZAD – ancienne version des ZACC –). En 2006, les PCA couvraient 3,5% du territoire wallon<sup>67</sup>. A priori, cet outil réglementaire ne poursuit donc pas les mêmes objectifs opérationnels que le PRU dans la mesure où il n'est pas forcément associé à un projet urbanistique particulier et a une durée indéterminée. Notons cependant que le PCA « peut être un instrument de réalisation d'un projet d'intérêt public, il est alors accompagné d'un plan d'expropriations ». Le PRU, quant à lui, est, en principe, conçu notamment comme un outil permettant de lever un verrou réglementaire afin d'assurer la mise en œuvre d'un projet d'urbanisme ponctuel. Le PCA est le plus souvent une initiative de la commune, qui décide, moyennant les subventions qui sont mises à sa disposition par la Région, de préciser les options urbanistiques et d'aménagement d'une portion du territoire communal. Le PCA est essentiellement un projet communal alors que le PRU implique une intervention de divers acteurs : privés et publics (Gouvernement, FD, commune).

Le PCA et le remembrement urbain n'ont ainsi pas été mis en place dans la même optique. Le PCA est très long à adopter car les prescriptions sont extrêmement précises et multiples. Le constat ayant mené à la mise en place de nouveaux instruments tels que le PRU est que le PCA ne convient pas pour la mise en œuvre d'un projet d'urbanisme en site urbain nécessitant des modifications importantes des voiries et des espaces publics

dans un laps de temps réduit.

Pourtant, à y regarder de plus près, ces deux instruments ne seraient-ils pas proches dans la pratique ? Se concurrencent-ils ? Sont-ils complémentaires ?

La rigidité du PCA a souvent été critiquée (longueur des procédures d'adoption, de modification, précision des prescriptions, etc.), pourtant elle assurait une certaine sécurité juridique. Il n'avait pas été conçu comme un outil d'opérationnalisation d'un projet. Actuellement, les instruments plus rigides de l'aménagement du territoire tels que le plan communal d'aménagement, font place à des instruments plus souples sauf en milieu urbain où ils sont davantage nécessaires. Cependant, le PRU, nouvel outil d'opérationnalisation, s'intègre aux objectifs de requalification urbaine et prendrait peut-être la place du PCA, même en ville. En effet, le PRU est évolutif et peut s'adapter aux différents projets qui vont s'y insérer (notamment en termes de gabarits, etc. des constructions).

Il existe pourtant deux grands types de PCA : le PCA dit « de protection » qui vise à protéger un site ou un périmètre particulier et le PCA dit « de conception » qui est éventuellement lié à un projet urbanistique plus précis<sup>68</sup>, ce dernier étant plus proche du PRU.

Le remembrement urbain, serait-il en train de se détourner de son objet premier, à savoir la « mise à disposition » d'un terrain pour la réalisation d'un projet en site urbain visant à la requalification et au renforcement de la mixité des fonctions urbaines ?

Le périmètre de remembrement urbain de Binche couvre, à titre d'exemple, une grande partie du centre de la ville. Serait-il un nouvel instrument à « grande échelle » de planification en site urbain, bien au-delà d'un projet « one shot » en PPP ou même d'une stratégie proactive de la commune ?

Il semble en tous les cas que combiné au PCA modifié (et allégé<sup>69</sup>) par la dernière version du CWATUPE de juin 2009 et à la généralisation des RUE, le PRU devienne

66 Plan Particulier d'Urbanisme

67 En effet, les PCA couvrent 19.000 ha en zone agricole, 14.500 ha en zone forestière et 13.500 ha en zones d'habitat. CPDT – CREAT, « Fiche d'occupation et d'affectation du sol : Région wallonne, septembre 2006, p. 14.

68 CREAT (2000), Le plan communal d'aménagement, son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre, mars 2000, p. 11.

69 La dernière version du CWATUPE prévoit également un élargissement des possibilités d'abrogation d'un PCA.

un instrument de dérogation plus général aux prescriptions du PS et concurrence ainsi le PCA, plus rigide, plus lourd et plus lent. Le PRU peut, en outre, s'écarter des prescriptions d'un PCA (article 127, § 3, du CWATUPE), il est ainsi considéré comme un outil opérationnel pouvant passer au-delà d'un outil « trop » réglementaire.

D'importantes modifications ont été apportées par la dernière réforme du CWATUPE au plan communal d'aménagement. Le contenu du PCA a ainsi été limité au PCA simplifié prévu initialement pour les ZAE. « *Les PCA ne peuvent donc plus contenir les prescriptions relatives à l'implantation, au gabarit, aux matériaux et à l'esthétique des constructions et des clôtures* »<sup>70</sup>. La troisième dimension des PCA est donc réservée/rapportée aux règlements d'urbanisme.

De plus, le décret met en place le nouveau PCA « révisionnel » (PCAR) qui permet de réviser le plan de secteur lorsque « *le nouveau zonage constitue une réponse à des besoins dont l'impact, les enjeux et les incidences peuvent être rencontrés par un aménagement local ou qu'il existe un schéma de structure communal ou un rapport urbanistique et environnemental approuvé par le Gouvernement qui vise l'hypothèse et définit le périmètre d'un PCA. L'avant-projet prévoit en outre, la possibilité pour un particulier de solliciter la réalisation d'un tel PCA pour répondre à des besoins économiques* »<sup>71</sup>. Cette dernière considération nous permet de faire le lien avec le PRU : on opérationnalise quelque peu le PCA par rapport à un projet d'un promoteur privé. Cependant, certains critiquent cette possibilité offerte au privé d'intervenir dans un champ aussi sensible que le plan de secteur. La possibilité de réviser le plan de secteur via des PCA pose d'importantes questions : hiérarchie des plans, sécurité juridique, vision d'ensemble de l'aménagement du territoire, etc.

Les dernières modifications du PCA en font un outil plus

léger, dans la lignée des autres instruments adoptés récemment et questionnent alors la pertinence d'une modification du PCA, du SAR et du RUE et la création parallèle de nouveaux instruments tels que le PRU.

Les délais moyens d'élaboration et de mise en œuvre d'un PCA ont été analysés sur base d'une cinquantaine de PCA élaborés en Région wallonne dans le courant des années 2000. Nous avons pris pour base de début des délais, soit la demande adressée par le Conseil communal au Gouvernement d'adopter un arrêté ministériel autorisant l'élaboration d'un PCA dérogatoire, soit la décision du Conseil communal d'élaboration d'un PCA et comme critère de fin des délais l'arrêté du Gouvernement wallon adoptant le plan. Nous avons ainsi mené une étude systématique, commune par commune, des PCA(D) adoptés depuis les années 2000<sup>72</sup> et nous avons fait une moyenne des durées des délais ainsi obtenus<sup>73</sup>. Les résultats démontrent qu'il faut trois ans et demi en moyenne pour l'adoption d'un PCA dans une commune en Wallonie. Il s'agit en effet d'un long laps de temps par rapport à l'objectif du PRU : volonté d'une requalification urbaine la plus rapide possible, sensibilisation et avantages pour les promoteurs privés, « planification » d'une zone urbaine avec schéma directeur pour développements futurs, etc.

Le PCA, outre le temps pour son adoption, est un instrument relativement lent à réviser également (en moyenne, trois ans et demi, pour la révision d'un PCA durant les années 2000 en Région wallonne)<sup>74</sup>.

Les délais dont nous faisons ici mention doivent cependant être nuancés par d'autres considérations : la durée des négociations, en amont du dépôt de la demande, pendant la procédure même et, ensuite, lors de la mise en œuvre jusqu'au retour d'investissements pour les promoteurs<sup>75</sup>. De plus, si le PRU venait à être un instrument de planification à plus grande échelle (en

70 CEDER T., « Le Resa ter : résumé du contenu de la réforme », UVCW, 11 août 2009, [en ligne] : <http://www.uvcw.be>, consulté le 5 septembre 2009.

71 DAWANCE S., « Resa ter et les outils de planification », 11 juin 2009, [en ligne] : [www.iewonline.be](http://www.iewonline.be), consulté le 16 septembre 2009.

72 Lorsque nous bénéficions de toutes les informations nécessaires.

73 <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/Observatoire/Pages/DirOHG/Geomatique/WebGIS/index.asp>.

74 Nous n'avons pas pris en compte les abrogations puisqu'elles ne présentaient pas beaucoup d'intérêt dans le cadre d'une étude comparative sur les délais de mise en place de nouveaux outils d'aménagement du territoire. Il faut en outre distinguer la décision d'approbation de l'élaboration d'un PCA ou d'un PCAD et l'adoption du nouveau PCA en tant que tel.

75 GLASSON B. and BOOTH P., « Negotiation and delay in the development control process: case studies in Yorkshire and Humberside », in *Town Planning Review (TPR)*, n°63 (1), 1992, pp. 63-78.

tant que schéma directeur par exemple – outil alors plus réglementaire ou de planification qu’opérationnel au sens strict), les délais « globaux » entre l’élaboration du schéma/PRU et l’obtention de l’ensemble des permis et la réalisation des travaux seraient encore bien plus importants que les 9-10 mois déjà rehaussés par rapport aux trois mois annoncés comme la procédure normale d’adoption d’un PRU.

On peut résumer les sources de délais à trois éléments fondamentaux : les négociations, les consultations inhérentes à ce type de projet ainsi que la procédure. Mentionnons également qu’il serait naïf de faire des promoteurs/constructeurs privés des personnes à la merci des procédures et des autorités publiques car souvent, ils maîtrisent également le processus de projet.

Plusieurs éléments peuvent être relevés pour expliquer de tels délais :

- Le degré de précision et de détails requis, les prescriptions multiples, détaillées et « fermées » imposées par le CWATUPE qui ne permettent pas de marge de manœuvre, d’adaptabilité ou d’ouverture ;
- Le PCAD est encore plus laborieux à mettre en place que le « simple » PCA dans la mesure où l’intervention de l’administration régionale est plus conséquente et implique des négociations et consultations plus importantes ;
- La coordination entre les nombreux intervenants : élus locaux, administrations locales, commissions diverses, etc. est complexe dans le cadre de projets aussi sensibles et ayant un caractère relativement stable dans le temps ;
- La mauvaise image dont souffrent les PCA des années 50, jugés beaucoup trop rigoureux et fermés.

Pourtant, au-delà des intentions initiales, le PRU se rapproche des PCA et pourrait avoir des effets similaires sur l’avenir du territoire et la vie de ses habitants.

### 3.2.7 Le permis de lotir et le nouveau permis d’urbanisation : planification ?

Quelle est l’articulation entre le nouveau permis d’urbanisation – la grande réforme du CWATUPE issue du décret RESA ter du 12 juin 2009 – et le remembrement urbain ? En effet, la disparition du permis de lotir au profit du permis d’urbanisation implique d’importants changements. Tout d’abord, le permis d’urbanisation a une valeur évolutive. En effet, dès la fin des travaux prévus par le permis, il acquiert valeur d’instrument d’orientation puisqu’il perd sa valeur réglementaire au profit de celle d’un rapport urbanistique et environnemental<sup>76</sup>. Le permis d’urbanisation devient ainsi plus modulable et modifiable à l’avenir que son prédécesseur, le permis de lotir<sup>77</sup>. Deuxième évolution, le permis d’urbanisation étend l’affectation des lots aux fonctions complémentaires à l’habitat (équipements communautaires ou de service public, surfaces destinées au commerce ou au service de proximité – identiques aux fonctions acceptées en zones d’habitat et d’habitat à caractère rural : articles 26 et 27 CWATUPE). Troisième changement, le nouveau permis d’urbanisation vaut permis d’urbanisme pour les voiries (article 91) et contient toute une série de prescriptions précises<sup>78</sup>. Enfin, le dernier grand changement concerne la possibilité pour le Collège communal de décider de la modification du permis d’urbanisation (aujourd’hui réservée aux propriétaires de lots uniquement) « *en l’adaptant ainsi progressivement aux besoins sociétaux d’aujourd’hui et de demain* ».

Le permis de lotir était ainsi devenu un outil conduisant à fixer de manière réglementaire et relativement définitive l’affectation des parcelles. C’est pourquoi, lors des débats parlementaires, est évoquée « *l’incapacité [des pouvoirs publics] d’adapter les formes urbaines issues des permis de lotir périmés face aux nouveaux défis de la société : l’évolution de la cellule familiale, l’avenir socio-économique, l’accroissement des valeurs foncières ou encore le coût énergétique des bâtiments, du mode d’urbanisation autant que des transports* ». Le nouveau permis d’urbanisation s’insère ainsi dans une logique si-

<sup>76</sup> Nous l’avons mentionné précédemment, cet instrument était initialement prévu pour la mise en œuvre des ZACC, son utilisation a été étendue à toute partie du territoire communal lors de la réforme de juin 2009.

<sup>77</sup> Notons que lors des débats parlementaires, la sécurité juridique liée à ce nouvel outil d’orientation après exécution des travaux a été mise en cause.

<sup>78</sup> Pour simplification, les précisions ne sont pas nécessaires si elles sont déjà mentionnées dans un RCU ou un autre règlement s’appliquant au périmètre du permis d’urbanisation.

miltaire à celle du remembrement urbain dans la mesure où il cherche à dépasser un outil trop rigide et parfois obsolète (PCA ou PL) via la mise en place de nouveaux outils opérationnels plus rapides, permettant une réactivité et une adaptabilité accrues aux volontés et projets de promoteurs privés, considérés aujourd'hui comme des acteurs importants du redéploiement urbain - les pouvoirs publics ne pouvant pas toujours assurer seuls la redynamisation des zones urbaines. La réduction des délais d'élaboration ou de modification est ainsi au cœur du problème de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme aujourd'hui, surtout en milieu urbain où des incitants tant financiers que fonciers sont nécessaires pour freiner la périurbanisation (voir 1.2.)<sup>79</sup>.

### 3.3 Les outils opérationnels de requalification des sites

La revalorisation des centres urbains, en tant que priorité du Gouvernement wallon depuis plusieurs décennies, fait l'objet d'un certain nombre d'instruments décrits dans le Livre II du CWATUPE intitulé « Dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme opérationnel ».

#### 3.3.1 La rénovation urbaine, la revitalisation urbaine et les zones d'initiatives privilégiées

Un périmètre de remembrement urbain peut être défini en complémentarité, ou non, d'un périmètre de revitalisation ou de rénovation urbaine (art. 172 et 173 du CWATUPE) ou se situer dans une zone d'initiatives privilégiées (art. 174) où les subsides publics sont majorés. Il n'est pas nécessaire que ces périmètres aient les mêmes contours ni qu'ils soient proposés en même temps. Le périmètre de remembrement urbain des Guillemins, par exemple, est complémentaire à l'opération de rénovation urbaine dont le périmètre et le schéma directeur ont déjà été approuvés par le Gouvernement wallon en novembre 2003.

Remarquons, avec Van Damme, Bertrand et Moises<sup>80</sup>,

que l'article 127 du CWATUPE ne prévoit pas explicitement que les permis d'urbanisme à délivrer dans un périmètre de rénovation ou de revitalisation urbaine relèvent de la compétence du Gouvernement ou du Fonctionnaire Délégué. Ceci étant, la rénovation urbaine requiert l'appropriation préalable des biens par l'autorité communale. C'est donc elle qui, en principe, sollicitera les permis pour les travaux. En vertu de l'article 127, §1, 1° les permis seront alors délivrés par le Gouvernement ou le Fonctionnaire Délégué et pourront bénéficier du mécanisme dérogatoire de l'article 127, §3. Dans le cas de la revitalisation, par contre, les permis seront introduits par le partenaire privé, qui ne bénéficiera donc pas du mécanisme dérogatoire de l'article 127, §3, à moins que sa demande ne relève d'une catégorie de travaux visés à l'article 127, §1.

Cette complémentarité, volonté du législateur<sup>81</sup>, peut être intéressante dans le sens où elle combine les avantages liés aux deux types d'outils : l'impact juridique et l'accélération des procédures du remembrement urbain avec les incitants financiers propres à la revitalisation, à la rénovation urbaine et aux ZIP, essentiellement en ce qui concerne le financement par les pouvoirs publics des espaces publics. Cette combinaison permet en plus de prendre en compte tout le volet « social » (il ne s'agit pas seulement de réhabiliter des quartiers délabrés, mais également d'orienter la réhabilitation pour promouvoir la mixité des logements créés de laquelle doit découler l'équilibre du quartier rénové) et les mécanismes de protection des populations voisines véhiculés par les opérations de revitalisation, de rénovation et de ZIP mais totalement absent du remembrement urbain.

#### 3.3.2 Les sites à réaménager

Le site à réaménager (art. 167 à 171) autorise les mêmes mécanismes de dérogation et d'expropriation et offre, contrairement au remembrement urbain, des possibilités de subsides. Le décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon a, de plus, raccourci la procédure et élargi le champ d'application du SAR.

<sup>79</sup> Cependant, mentionnons que l'entrée en vigueur des articles du CWATUPE relatifs au permis d'urbanisation est reportée au 1<sup>er</sup> septembre 2010 en raison des difficultés de mise en œuvre concrète par les communes et les experts (mise en œuvre progressive par étapes).

<sup>80</sup> VAN DAMME N., BERTRAND V. et MOISES F., *op. cit.*

<sup>81</sup> Parlement wallon, Travaux/documents parlementaires, n° 354 (2005-2006), n° 1, 4 avril 2006, p. 3.

L'article 167 du CWATUPE définit ainsi le site à réaménager comme « bien immobilier ou ensemble de biens immobiliers qui a été ou était destiné à accueillir une activité autre que le logement et dont le maintien dans son état actuel est contraire au bon aménagement des lieux ou constitue une déstructuration du tissu urbanisé (...) le périmètre peut également s'étendre :

a. à un ou des biens immobiliers ou parties de biens immobiliers encore affectés à une activité, à la condition que le réaménagement du site permette la poursuite de cette activité ;

b. à un ou des biens immobiliers ou parties de biens immobiliers, sièges d'une activité mais occupés à titre précaire ;

c. à un ou des biens immobiliers ou parties de biens immobiliers affectés ou destinés au logement ».

Les SAR et le remembrement urbain sont à la fois des outils complémentaires et concurrents dans la mesure où l'extension continue d'application des (nouveaux) SAR les rapproche des autres outils opérationnels tel le remembrement urbain.

Le périmètre d'un SAR peut en outre être établi partout sur le territoire de la Région dans la mesure où il s'implante sur un site qui était précédemment affecté à toute autre activité que le logement. Le projet de SAR ne doit donc pas se situer en milieu urbain ou viser à la requalification et à la mixité des fonctions urbaines mais à la réhabilitation d'un site « dont le maintien dans son état actuel est contraire au bon aménagement des lieux ou constitue une déstructuration du tissu urbanisé », ce qui rejoint cependant fortement les enjeux liés au remembrement urbain.

### 3.4 Tableau de comparaison : où, quand et pourquoi opter pour le remembrement urbain ?

Cette section s'attache à comparer les limites et avantages respectifs du remembrement urbain, du plan communal d'aménagement et du site à réhabiliter afin de faciliter le choix de l'outil le plus approprié à un site donné.

### Quel est l'intérêt pour les promoteurs et les pouvoirs publics d'opter pour l'outil remembrement urbain ou « pourquoi choisir le remembrement urbain » ?

- Le remembrement urbain prend place en site urbain (en théorie en tout cas, certains cas comme Manage ou Orp-le-Petit sont discutables) et s'intègre ainsi à la politique de renouvellement des villes. Il constitue une réponse aux difficultés au niveau du parcellaire, du foncier, des autorisations etc., même si l'avantage peut parfois paraître relatif par rapport au SAR. Il permet cependant l'implantation d'un projet sur des zones antérieurement affectées au logement, presque unique exception pour le SAR ;
- Le remembrement urbain devrait être un outil opérationnel, ce qui constitue un avantage non négligeable par rapport au PCA, outil de fixation – nous avons cependant montré que la « qualité » du remembrement urbain (fixation ou opérationnalisation) était discutable ;
- Le remembrement urbain intègre dès le départ un projet d'urbanisme concret, dans le cadre de la stratégie de prise d'opportunités où un promoteur privé tente de développer son projet. Les négociations et procédures d'évaluation environnementale se basent donc sur un projet concret, plus facilement appréhendable qu'un projet de PCA par exemple. Dans le cadre de la stratégie proactive, le projet relève plus du plan masse au niveau du détail mais est, dans les faits, accompagné des vues 3D qui en facilitent la compréhension ;
- Le remembrement urbain n'a pas de contenu pré-défini et précis dans le CWATUPE, il offre donc les avantages et les inconvénients d'un outil plus flexible contrairement au PCA par exemple. En effet, il faut faire la balance entre prévisibilité, prédictibilité et sécurité des instruments de l'aménagement du territoire. Nous l'avons évoqué, certains acteurs demandent un cahier de charges plus précis, un schéma directeur prévoyant un aménagement plus global du site ;
- La durée de la procédure d'adoption d'un périmètre est en principe plus courte que pour les SAR et les PCA mais il faut toujours relativiser : entre ce que prévoient les textes et l'application concrète du remembrement urbain, il y a une marge importante. Les projets aujourd'hui mis en œuvre au travers du

	Remembrement urbain RU	Plan Communal d'Aménagement PCA	Site à Réaménager SAR
Articles	Art. 127, §1, 8°, CWATUPE	Art. 47 à 57 CWATUPE	Art. 167 à 171 CWATUPE
Quels sites ?	Aucune balise mais on suppose en milieu urbain – laissé à l'interprétation du FD. Article 127, § 1er, 8° : « tout projet d'urbanisme de requalification et de développement des fonctions urbaines ».	Aucune restriction, n'importe quelle commune peut décider d'adopter un PCA	« Tout bien ou ensemble de biens qui a été ou était destiné à accueillir une activité autre que le logement et dont le maintien en l'état est contraire au bon aménagement des lieux »
Type d'outil	Outil opérationnel en principe. La réalité nous montre cependant qu'il pourrait davantage devenir un outil d'orientation que d'opérationnalisation au sens strict. Cela pourra se préciser au fil des PRU adoptés, ce qui permettra alors de préciser leur articulation aux outils PS ou PCA.	Outil de fixation	Outil opérationnel
Initiation de la procédure	Publique (Conseil communal, Fonctionnaire Délégué ou Gouvernement wallon)	Conseil communal (soit d'initiative soit à la demande du Gouvernement)	Décision ministérielle prise d'autorité par le ministre ou à la demande d'une autorité publique ou du propriétaire du site. Article 169
Proposition	Publique (CC ou FD, GW avec accord du CC)	Soit le Conseil communal, soit le Gouvernement	Publique (CC, IC, CPAS, SPAQUE, SPL) ou privée
Projet	Basé sur un projet concret d'urbanisme (3D) (dépend de la stratégie : prise d'opportunité ou proactive)	Pas forcément de projet d'urbanisme concret 3D jusque récemment ; 2D depuis dernière réforme du CWATUPE RESA Ter apporte une nouvelle modification : Report de la troisième dimension en reportant les prescriptions urbanistiques sous la forme de règlements communaux ou généraux d'urbanisme	Après l'arrêté du périmètre
Contenu	Pas de contenu prédéfini	Contenu obligatoire Art. 48 et 49	Pas de mention
Evaluations des incidences	Soit EI pour le périmètre, soit RIE puis EI pour les permis Non défini de manière explicite dans le Code	Article 50, § 2 : rapport sur les incidences environnementales (RIE) avec contenu obligatoire – personne agréée	RIE (art. 168) : l'intervention d'un auteur indépendant et agréé n'est pas requise

Consultation de la population	Conformément à l'article 4 du CWATUPE	Article 51, § 2 : PCA est soumis à l'enquête publique prévue à l'article 4	Enquête publique de 15 jours + consultation des propriétaires concernés pour avis
Consultation des instances d'avis	CCATM (si elle existe) Modalités de l'article 4 CWATUPE + FD (mais non prévu dans les textes)	CCATM, CRAT (si pas de CCATM) et CWEDD et autres instances pertinentes (article 50)	Collège communal de la ou des communes concernées, CRAT, CCATM (si elle existe), éventuellement au CWEDD ou à d'autres instances pertinentes. Article 169 § 2.
Elaboration & révision	Gouvernement	Conseil communal (éventuellement GW)	Gouvernement
Adoption	Gouvernement wallon	Conseil communal (et approbation par le Gouvernement wallon)	Gouvernement wallon (arrêté provisoire après réception du RIE puis arrêté définitif)
Durée de la procédure	Environ 3 mois en principe mais on constate que, dans la réalité, le délai moyen entre le début de l'enquête publique et l'arrêté du gouvernement est de 9 mois.	3 ans et demi en moyenne (entre la demande ou la décision d'élaboration du Collège communal et l'arrêté du gouvernement)	Environ 210 jours
Expérience de l'outil	5 dossiers approuvés	Très nombreux PCA approuvés	1.500 SAR (ou anc. SAED) en 35 ans
Relations avec le privé	Commune en partenariat avec un promoteur ou appel à intérêt. En principe (pas forcément en pratique) : projet « one shot »	Pas d'indications relatives au montage du projet : PCA réalisé de manière plus « globale » pour définition future du site à caractère stable, en théorie en toute indépendance par rapport aux développeurs privés.	Partenariats ou appels à projets + Information aux locataires et occupants des lieux par les propriétaires
S é c u r i t é juridique	Contenu faible de l'outil, pas de directives, pouvoir d'appréciation du FD. Trois recours introduits ; pas encore de décision.	Opposable aux tiers donc sécurité juridique Conseil d'Etat : contentieux important tant au niveau de l'adoption que de l'application (délivrance des permis) qui renforce la sécurité juridique de l'outil, par son « ancienneté » <sup>82</sup> .	Contenu faible dans le CWATUPE, projet ponctuel jusqu'à la fin du réaménagement prévu.

<sup>82</sup> Exemple d'arrêts du Conseil d'état : De Franquen (CE n°17063, 6 juin 1975) ; Franquet et Crts (CE n°21115, 24 avril 1981) ; Ville de Namur (CE n°40858, 28 octobre 1992) ; Moyersoën (CE n° 18412, 7 septembre 1977) ; etc.

Flexibilité	Flexible, évolutif	Rigide et très stable Déroptions pour les modifications mais aussi opportunité de figer une partie du territoire	Champ d'application élargi par RESA, procédure raccourcie donc plus de flexibilité
A u t o r i t é c o m p é t e n t e pour les permis	Fonctionnaire délégué ou Gouvernement	Commune	Fonctionnaire délégué ou Gouvernement (art. 127, §1)
Permis	Les actes et travaux doivent être autorisés par permis (FD)	Les actes et travaux sont soumis à permis – document réglementaire	Les actes et travaux doivent être autorisés par permis
Réalisation des travaux	Pas de sanctions si le propriétaire ne réalise pas les travaux	Aucune obligation de travaux en particulier	Demande de permis introduite par le propriétaire ou le titulaire des droits réels (qui peut y être contraint s'il ne le fait pas et devoir payer les frais des travaux exécutés d'office au terme du délai qui lui est laissé par le tribunal)
Déroptions	Art. 127, §3 PS, PCA, SSC, PA	PCAD au plan de secteur sous certaines conditions Aujourd'hui complété (par le RESA ter) par le PCAR (révisionnel) qui offre la possibilité de réviser le PS.	Art. 127, §3 PS, PCA, SSC, PA
Durée du périmètre/site/plan	Provisoire, le temps de la réalisation des travaux liés au PRU	En principe à durée indéterminée (sauf article 57ter). Le PCA a vocation à persister	Provisoire, le temps du réaménagement
Abrogation	Au terme de la réalisation des travaux ou sur proposition du Fonctionnaire Délégué ou du Conseil communal Cependant, le retour à l'affectation antérieure ne semble pas précisé de manière définitive	Article 57ter : soit d'initiative, soit dans le délai imposé par le Gouvernement, le Conseil communal peut décider l'abrogation du PCA	Au terme du réaménagement
Expropriations	Utilité publique	Utilité publique	Utilité publique
Subsides	Aucun subside propre au PRU (éventuelle combinaison avec un périmètre de revitalisation ou de rénovation urbaine permettant alors des subsides)	Subvention à la commune pour l'élaboration d'un PCA, équivalent à 60% des honoraires de l'auteur de projet et plafonné à 1.000.000 FB (24.789,35 EUR)	Jusqu'à 60% pour l'acquisition, 100% pour les travaux d'assainissement et de rénovation, 95% pour les travaux d'infrastructures en faveur des activités économiques Tant au secteur public que privé (dont notamment pour les études préalables)

remembrement urbain avaient souvent fait l'objet de réflexions depuis déjà longtemps (en termes de restructuration de quartiers de ville paupérisés ou marginalisés, etc. ;

- Il s'agit d'un outil provisoire de mise en œuvre d'un projet qui ne fixe pas définitivement l'affectation d'une zone ;
- Aucun subside direct n'est octroyé dans le cadre du remembrement urbain mais celui-ci peut se superposer à une opération de revitalisation ou de rénovation urbaine.

## Conclusions

### En quoi l'outil répond-t-il aux termes des décrets RESA ?

En termes de simplification administrative, le remembrement urbain peut être adopté rapidement, en tous les cas au niveau de la procédure administrative. Cependant, nous l'avons évoqué, la préparation (prise de renseignements sur l'outil, sur ce qu'il est envisageable de faire, négociations, etc.) du projet en amont, qui se base sur une concertation entre acteurs concernés (autorités locales et régionales pour la stratégie de prise d'opportunités, autorités locales, régionales et promoteurs privés dans le cadre de la stratégie proactive) n'est pas prise en compte dans ce calcul. Ensuite, la mise en œuvre concrète du projet peut prendre du temps, surtout si l'on se trouve dans une situation de stratégie proactive car elle suppose éventuellement la mise sur pied d'un schéma directeur à l'échelle du périmètre et sa mise en œuvre concrète par divers promoteurs privés, susceptibles d'intervenir à différents moments dans le temps. De plus, il n'y a pas de garantie au stade de l'approbation du périmètre qu'un/des opérateur(s) vont être intéressés par le projet.

A la question de savoir si le remembrement urbain répond véritablement à l'objectif de simplification administrative, nous ne pouvons répondre par l'affirmative de manière catégorique. En effet, le manque de balises relatives à la mise en place d'un tel projet urbain, la multiplication des mécanismes opérationnels et déro-

gatoires par rapport aux outils plus traditionnels et réglementaires, le report des « coûts de transaction »<sup>83</sup> en amont du processus mènent à l'hypothèse de délais d'élaboration et de mise en œuvre de projets urbains incompressibles.

En termes de relance économique de la Wallonie, si celle-ci doit certainement passer par une réhabilitation de ses centres urbains, le remembrement urbain permettant de faciliter, au moins sur le plan réglementaire, la mise en œuvre de projets de grande envergure (logements, commerces...), ce type d'outil est susceptible de favoriser la relance économique des villes.

### Limites et interrogations autour du remembrement urbain : approche critique

Il nous semble que de nombreuses imprécisions persistent quant aux périmètres de remembrement urbain, qui apportent, il est vrai, une certaine flexibilité, tant en termes d'initiative, de contenu que de mise en œuvre mais sont aussi victimes de leur manque de prévisibilité et de sécurité pour les promoteurs :

- Est-il possible de demander l'extension d'un périmètre, si oui, à quelle étape du développement ? ;
- A quelle échelle ce périmètre sera-t-il représenté ? Aucune norme n'est définie à ce sujet ;
- La question du retour à l'affectation initiale à la fin des travaux et aménagements prévus par le remembrement urbain n'est pas encore résolue. En effet, le simple retour à l'affectation prévue au PS ou au PCA ne constitue pas une réponse dans la mesure où elle peut avoir été largement modifiée ;
- Sur quels éléments se base le Fonctionnaire Délégué pour décider ou non d'approuver un tel périmètre (idée d'un schéma directeur) ? Revient-on simplement vers un outil de planification ? De plus, l'intervention du FD n'est pas directement prévue dans les textes. Quelles seraient les conséquences sur le tissu urbain d'un PPP non inscrit dans un schéma global ? ;
- Le partenariat entre le public et le privé qu'implique la mise en place d'un PRU pose question : en effet, il n'existe aucune obligation de mise en concurrence des acteurs privés potentiels, ce qui assurerait pourtant un minimum de garanties concernant la qualité et l'efficacité financière du projet. Malgré le caractère relativement peu contraignant du remembre-

<sup>83</sup> BUITELAAR E., *A transaction-cost analysis of the land development process*, in *Urban studies*, vol. 41, n° 13, 2004, 2539-2553.

ment urbain pour les autorités publiques, il semble fondamental de soumettre à concurrence les projets relatifs à des quartiers/zones dont la revitalisation constitue un enjeu déterminant pour le redéploiement économique de la Wallonie ;

- La possibilité de déroger à divers outils hiérarchiquement supérieurs pose question, notamment en lien avec les enjeux liés à l'interprétation de la Cour constitutionnelle : dérogation ou simple « écart » par rapport à ces outils?

### Synthèse, recommandations et perspectives de développement

Le remembrement urbain est un outil juridique qui permet de faire du développement territorial et de « reconstruire la ville sur la ville ». Il peut ainsi débloquer certains projets urbains et inciter les investissements privés en ville. Il est un outil de dialogue et de concertation, une manière de réunir les acteurs concernés autour d'une idée : il constitue ainsi l'expression d'un consensus. C'est un prétexte à concevoir et orienter ensemble un projet : il s'agit d'un travail main dans la main entre le public et le privé.

De plus, le remembrement urbain, nous l'avons dit, peut être envisagé de deux manières différentes. En effet, théoriquement, nous avons réalisé une analyse de l'outil « virtuel » tel que prévu par le CWATUPE mais nous avons également montré dans quelle mesure l'application concrète du périmètre donnait des résultats parfois éloignés du projet initial. En effet, notre comparaison avec le plan communal d'aménagement montre que si parallélisme il y a aujourd'hui, c'est que la pratique s'est fortement éloignée des intentions des débuts. L'on constate ainsi une perte d'intérêt pour les outils de fixation de l'aménagement du territoire : plans de secteur (même si dans le cadre du remembrement urbain, la nature urbaine devrait impliquer des projets en zone d'habitat), plans communaux d'aménagement, règlements, etc. ; avec le risque de creuser l'écart entre ce que disent les plans et ce qui se fait<sup>84</sup>. Contribue-t-on ainsi à multiplier les mécanismes dérogatoires qui deviendraient alors la règle ?

Il y a également un regain d'intérêt du législateur pour

un bon aménagement des lieux décidé au cas par cas par le Fonctionnaire Délégué, via le mécanisme de l'article 127. « *La règle écrite devient ainsi une règle incarnée par un homme, le Fonctionnaire Délégué, avec le risque de créer des visions de l'aménagement du territoire à géométrie variable (7 fonctionnaires délégués)* »<sup>85</sup>.

Cet argument doit cependant être tempéré par le fait que le Fonctionnaire Délégué n'est pas le seul maître à bord, il est inclus dans un réseau de relations avec l'administration, la commune, etc. Le remembrement urbain est lui aussi inclus dans un réseau avec la rénovation urbaine, le PCA, etc.

Le rôle de l'administration centrale serait alors d'organiser les contacts entre fonctionnaires délégués et avec les communes. Une même législation doit être appliquée de la même façon sur tout le territoire. C'est ainsi typiquement le rôle d'un service central que de nourrir les réflexions des fonctionnaires délégués – par exemple, un fonctionnaire qui n'a pas encore instruit de dossier de RU doit pouvoir profiter de l'expertise des autres et être conseillé –. Tout ce mécanisme est parti de la restructuration des rôles des différents services de l'administration. Il constituerait ainsi une réponse, en tous les cas partielle, aux préoccupations de certains acteurs sur les PRU et la marge d'appréciation du Fonctionnaire Délégué lorsqu'il décide l'approbation ou non d'un périmètre. Le gouvernement peut toujours s'écarter de l'avis du Fonctionnaire Délégué, ce qu'il a déjà fait d'ailleurs (il a par exemple approuvé le périmètre de remembrement urbain d'Orp-le-Petit, malgré l'avis défavorable du FD). Cependant, même si c'est juridiquement possible, l'avis du FD est le plus souvent pris en compte et joue un rôle important dans le processus de remembrement urbain.

Le remembrement urbain est un outil de négociation dans le sens où s'il est utilisé comme un cadre général, un masterplan présentant les grandes options voulues par les pouvoirs publics pour un développement, il permet d'attirer des promoteurs qui viennent s'insérer dans un cadre global qui a déjà été soumis à enquête publique, à concertation et à étude d'incidences. Si la stratégie proactive est utilisée, il s'agit d'une réappropriation des grands enjeux de la ville par les pouvoirs

<sup>84</sup> VIAL C., « *Midi de l'urbanisme consacré au remembrement urbain* », 17 novembre 2006, résumé de l'exposé de l'IEW.

<sup>85</sup> *Ibid.*

publics qui pourraient aussi jouer sur la concurrence entre projets, via un appel à projets, pour garantir la qualité d'un développement urbanistique. C'est, en ce sens, un outil « démocratique ». La stratégie proactive peut être envisagée, plus que la stratégie de prise d'opportunité, comme une forme de PPP profitable à la collectivité puisque les autorités gardent plus facilement la maîtrise politique des opérations afin d'éviter les effets d'aubaine et les impacts négatifs sur les voisinages.

Il y a aujourd'hui une multiplication des outils d'aménagement opérationnel en Région wallonne : revitalisation et rénovation urbaines, sites à réaménager (SAR), périmètre de remembrement urbain (PRU), RUE etc. L'étude des avantages comparatifs montre que ces différents instruments sont soit concurrentiels soit complémentaires au remembrement urbain. Nous l'avons dit, le manque de prédictibilité et de précision quant aux démarches effectives à mettre en œuvre par les promoteurs ou les communes freine une véritable généralisation de l'outil. Pourtant, il semble que les politiques wallonnes de requalification des centres urbains (tant en termes d'outils véritablement efficaces qu'en termes de financement) n'aient pas été suffisantes jusqu'à aujourd'hui car elles n'ont permis que des réformes marginales par rapport à d'autres régions comme l'Angleterre où le gap funding a véritablement permis une transformation des anciennes villes industrielles, touchées par des problèmes similaires aux nôtres<sup>86</sup>. En effet, le débat autour des dérogations permises au plan de secteur ou le contournement temporaire de ce dernier pour permettre la réalisation d'un projet en centre-ville ou le flou qui entoure la construction d'un bâtiment après abrogation du périmètre « illustre les limites de la politique actuelle en matière d'affectation des sols, qui prévoit la multiplication des mécanismes de dérogation aux plans d'aménagement, ce qui n'apporte par essence que des solutions ponctuelles et non structurelles, plutôt que d'envisager une réflexion sur les modalités de modification des plans d'aménagement – et particulièrement du plan de secteur »<sup>87</sup>.

De plus, le nombre conséquent d'outils et les modifications constantes du CWATUPE ne contribuent-ils pas au manque de lisibilité des instruments et donc à leur marginalisation ?

Il existe, outre le remembrement urbain, de nombreuses possibilités de déroger aux plans et règlements, notamment via les mécanismes des zones bleues ou des SAR<sup>88</sup>. Ces éléments mettent en cause la véritable pertinence d'un nouvel outil de requalification urbaine. En règle générale, d'autres mécanismes dérogatoires prévus par l'article 127 du CWATUPE permettent d'arriver au même résultat. Si le mot d'ordre de l'administration est de dire que le remembrement urbain a pour seule et unique origine l'arrêt ou la réduction des développements commerciaux (on peut remarquer que très peu de projets concrets de RU concernent effectivement des projets commerciaux), il convient de remarquer que le champ d'application couvert par l'article 127, §1, 8° est très large. La seule condition *sine qua non* est la création, la modification, l'élargissement, la suppression ou le surplomb de voiries.

Le remembrement urbain, en levant le blocage au recyclage lié à l'obtention des autorisations et à la construction du projet en concertation, facilite la mise en œuvre de PPP visant à mieux orienter l'action des opérateurs professionnels et ainsi augmenter la capacité à implanter de nouveaux projets immobiliers en trame urbaine. Le remembrement urbain peut cependant constituer une démarche purement publique dans un premier temps, en tant que stratégie proactive, suivie ultérieurement par des projets privés de « mise en œuvre » ou « d'application » des prescriptions prévues par le « masterplan ». Le remembrement urbain n'agit pas sur les autres blocages au recyclage morphologique comme le financement ou la maîtrise foncière (on peut aussi remarquer que les projets « prise d'opportunités » se développent sur des terrains qui appartiennent au développeur privé alors que dans le cas de la stratégie proactive, la maîtrise foncière est plus complexe).

Plus largement, le remembrement urbain s'inscrit aussi dans la question de la norme et de l'innovation. Il permet de faire des choses qui étaient difficiles auparavant et pose la question de savoir comment gérer des dispositifs innovants en aménagement urbain.

En termes de délais, l'approche du remembrement urbain par les coûts de transaction a permis de relativiser

<sup>86</sup> HALLEUX J.-M., 2004, *op. cit.*

<sup>87</sup> VAN DAMME N., BERTRAND V. et MOISES F., *op. cit.*

<sup>88</sup> C'est le cas notamment de Mouscron.

la rapidité avancée de la procédure et semble confirmer la tendance déjà relevée dans la littérature qui met en évidence l'existence de coûts de transaction « incompressibles ». Les coûts que la législation ou les nouveaux outils d'urbanisme tentent d'éviter se reportent ainsi inévitablement à d'autres moments de la procédure (ici, en amont, pour obtenir l'information nécessaire et sécuriser au mieux l'issue de la procédure). Essayer de modifier ces délais revient parfois à les aggraver et plaide en faveur de l'existence d'une sorte de « régulation naturelle » de ces coûts. Glasson et Booth mettent ainsi en évidence que le temps de traitement des dossiers est proportionnel à leur complexité mais surtout que le temps de pré-négociation représente toujours au moins 30% du temps total de la procédure<sup>89</sup>. Cette phase de pré-négociation, qui est directement sous le contrôle des promoteurs privés, précède le dépôt d'une demande de permis de bâtir (urbanisme) et est destinée à aplanir au maximum les difficultés ultérieures. En effet, le principal souci des promoteurs est moins de réduire le temps de traitement des dossiers que de sécuriser leur issue. La principale motivation des autorités locales est de résoudre d'éventuels conflits ainsi que de renforcer la cohérence des dossiers soumis. On pourrait ainsi parler d'un nouveau contexte d'urbanisme de projet, évolutif et adaptatif qui suppose de revoir notre conception des délais et de la pratique de l'urbanisme. Plus largement enfin, le remembrement urbain s'inscrit aussi dans la question de la norme et de l'innovation. Il permet de faire des choses qui étaient difficiles auparavant et pose la question de savoir comment gérer des dispositifs innovants en aménagement urbain.

### Finalement : comment améliorer l'outil remembrement urbain ?

- Incrire le remembrement urbain dans un schéma de structure communal (SSC) ou faire du remembrement urbain un « masterplan » pour définir une vision d'ensemble de développement lorsque le projet dépasse le « one shot » ;
- Déterminer des critères de décision pour le Fonctionnaire Délégué (peut s'inspirer du point 1) ;
- Créer une régie foncière en Région wallonne chargée de l'acquisition et de la gestion des terrains compris dans le périmètre de remembrement urbain (portage

foncier public fondamental en zone urbaine) ;

- Intégrer des financements plus directs ;
- Préciser le contenu du remembrement urbain ainsi que son utilisation exacte : dans quelles zones du plan de secteur de manière précise, quelle est sa valeur juridique, et après les travaux : quelle est la situation juridique ?
- Combiner cette politique de requalification urbaine avec une véritable politique qui contre la périurbanisation.

Au-delà de cette possible amélioration de l'outil remembrement urbain, il nous semble pertinent de mentionner une « anomalie » dans l'articulation entre ce nouvel outil de revalorisation urbaine et d'autres outils réglementaires que nous avons déjà évoqués largement (PCA, PS...). En effet, plutôt que de mettre en concurrence divers nouveaux instruments dont on n'aperçoit pas les limites exactes (PRU, SAR, RUE extensif... face aux outils plus « traditionnels ») qui viennent ainsi obscurcir le champ de l'aménagement du territoire et les démarches afférentes, pourquoi ne pas optimiser et adapter les outils existants face aux nouveaux (ou moins nouveaux) défis de notre société ? Une première avancée a été réalisée lors de la dernière réforme du CWATUPE (de juin 2009) qui allège largement la procédure du PCA, ce qui pourrait mener, à l'avenir, à une nouvelle utilisation de celui-ci. Il nous semble important de questionner la stabilité de ces divers outils. Face au PCA et aux avantages qu'il apporte en terme de stabilité et de sécurité juridique, le remembrement urbain manque de précision, de prédictibilité, de sécurité juridique, de justification en termes de sélection des promoteurs qui réaliseront le projet. Le développement concomitant de ces divers instruments est peut-être précipité dans la mesure où le PCA « nouvelle mouture » n'a pas encore pu faire ses preuves.

Il semble ainsi que la multiplication d'outils concurrents ne soit pas la solution idéale dans un domaine qui a besoin de sécurité juridique, de prédictibilité et d'adaptabilité tout à la fois or, actuellement, les outils opérationnels SAR, PRU ou RUE se concurrencent, ce qui ne facilite pas leur utilisation par les acteurs concernés.

<sup>89</sup> Glasson B., Booth P., *Negotiation and delay in the development control process: Case studies in Yorkshire and Humberside*, in *Town Planning Review*, vol. 63, n° 1, 1992, pp 63-78.

## Bibliographie

### Articles et Ouvrages

BUITELAAR E., *A transaction-cost analysis of the land development process*, in *Urban studies*, vol. 41, n° 13, 2004, 2539-2553.

CEDER T., *Promulgation du décret "Remembrement urbain*, UVCW, 16 juin 2006, [en ligne] : <http://www.uvcw.be>, consulté le 5 septembre 2009.

CEDER T., *Le Resa ter : résumé du contenu de la réforme*, UVCW, 11 août 2009, [en ligne] : <http://www.uvcw.be>, consulté le 5 septembre 2009.

CEDER T., *Recentralisation des compétences liées à l'aménagement du territoire et rôle des communes : pistes pour une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme au niveau local*, juillet 2008, [en ligne] : [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)

CPDT (Ministère de la Région wallonne), *Réhabiliter et rénover l'espace bâti en Wallonie*, Plaquette n°2 : pp. 18-29.

CREAT (2000), *Le schéma de structure communal, son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre*, mars 2000, 97 p.

CREAT (2000), *Le plan communal d'aménagement, son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre*, mars 2000, 73 p.

DAWANCE S., *Resa ter et les outils de planification*, 11 juin 2009, [en ligne] : [www.iewonline.be](http://www.iewonline.be), consulté le 16 septembre 2009.

FÉDÉRATION INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE, *Décret sur les autorisations régionales : Inter-Environnement Wallonie interpelle la Cour constitutionnelle*, 26 janvier 2009, 4p.

FRASER CH., MARECHAL L., *Belgium: the case of wallonie*, in *Urban Regeneration in Europe* (edited by Ch. Couch, Ch. Fraser and S. Percy), RICS Foundation, 2003, pp. 126-134.

GLASSON B. AND BOOTH P., *Negotiation and delay in the development control process: case studies in Yorkshire and Humberside*, in *Town Planning Review (TPR)*, n°63 (1), 1992, pp. 63-78.

HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., *Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage morphologique et le renouvellement des espaces dégradés*. Territoire(s) Wallon(s), 2008, n°2, pp. 7-22.

HALLEUX J.-M., LAMBOTTE J.-M., KESSLER L., PIROTTE B., *Les blocages du recyclage morphologique des tissus urbains, Reconstruire la ville sur la ville. Le recyclage des espaces dégradés, thème 3.1., Rapport final de la subvention 2003-2004*, CPDT : 1-94 + 28 p. annexes.

HALLEUX J.-M., *Le recyclage urbain en partenariat public-privé : le « gap funding » anglais et la « revitalisation urbaine » wallonne*, in *Bulletin de la Société géographique de Liège*, n° 44, 2004, pp. 53-64.

HANOCQ PH., *Projetation territoriale et urbaine*, Notes de cours du Master Complémentaire en Urbanisme et Aménagement du Territoire, Université de Liège, 2008, pp. 1-107.

PINSON G., *Projets de ville et gouvernance urbaine : pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes*, in *RFSP*, vol. 56, n°4, août 2006, pp. 619-651.

TRACHE H., GREEN H., *L'intervention des investisseurs privés dans les projets de renouvellement urbain*, Agence de développement de Lille Métropole, 2001.

VAN DAMME N., BERTRAND V. ET MOISES F., *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – plans et permis*, Palais des Congrès de Liège 22 et 23 octobre 2008, Colloque organisé par l'ABEFDATU, Instruments de revalorisation urbaine.

VERHAGE R., *Aménagement urbain entre partenariat et lutte : expériences à l'étranger*, in *Colloque de l'ADEF : Les nouvelles formes de l'aménagement – crise du logement, crise du foncier ? – Dossier du colloque*, 29 septembre 2008, Paris – Maison de la Mutualité, pp. 28-37.

VIAL C., *Midi de l'urbanisme consacré au remembrement urbain*, 17 novembre 2006, résumé de l'exposé de l'IEW.

## Documents parlementaires

Parlement wallon, Travaux/documents parlementaires, C.R.A. (2004/2005), n°208/1, p. 3, cité dans (Van Damme, Bertrand, Moises, 2008).

Parlement wallon, Travaux/documents parlementaires, n° 74 (2004-2005)-n° 1.

Parlement wallon, Travaux/documents parlementaires, n° 354 (2005-2006),-n° 1, 4 avril 2006.

Parlement wallon, Travaux parlementaires, C.R.A. 21 (2005-2006), mercredi 24 mai 2006, p. 31.

## Sources légales

Déclaration de politique régionale 2004-2009, 153 p.

Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme du Patrimoine et de l' Energie, version 49, 13 septembre 2008.

Projet de déclaration de politique régionale 2009-2014 : « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », 264p.

## Table des matières

Note liminaire	1
Approches juridique et opérationnelle du remembrement urbain	3
Introduction	3
1. Démarche et objectifs du remembrement urbain	3
1.1 La Simplification Administrative	3
1.2 Le renouvellement urbain	5
1.3 La réduction des délais de procédures d'urbanisme	8
2. Aspects juridiques et analyse	9
2.1 Philosophie et principes du remembrement urbain	9
2.1.1 Définition du remembrement urbain	9
2.1.2 Principes du remembrement urbain	9
2.1.2.1 L'octroi des permis par le Gouvernement ou le Fonctionnaire Délégué	9
2.1.2.2 La possibilité de s'écarter d'un plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement moyennant deux conditions	10
2.1.2.3 L'expropriation pour cause d'utilité publique	11
2.1.3 Remarques et commentaires concernant l'article 127	11
2.2 Procédure d'approbation d'un périmètre de remembrement urbain	12
2.2.1 Proposition du périmètre	12
2.2.2 Avis du Conseil communal	12
2.2.3 Consultation des commissions	12
2.2.4 Avis du Collège communal	13
2.2.5 Avis du Fonctionnaire Délégué	13
2.2.6 Arrêté par le Gouvernement	13
2.2.7 Schéma récapitulatif et délais	14
2.3 Procédure d'octroi des permis d'urbanisme dans un périmètre de remembrement urbain	15
2.3.1 Procédure, avis et délais	15
2.3.2 Evaluation des incidences environnementales	16
2.4 Modification, évolution et abrogation	16
2.4.1 Modification et abrogation du périmètre	16
2.4.2 Evolution du projet lié au périmètre	17
2.5 Recours et sécurité juridique	17
2.6 Rôles des intervenants	17
2.6.1 Un rééquilibrage des rôles de la Région et des communes	18
2.6.2 Une triangulation : commune, Région et partenaire(s) privé(s)	18

2.6.3 Un glissement vers le politique	19
3. Aspects opérationnels et questions pratiques	19
3.1 Le dossier de remembrement urbain en pratique	19
3.1.1 Initiation de l'opération de remembrement urbain	19
3.1.2 Type de localisation	21
3.1.3 Superficie et limites	21
3.1.3.1 Superficie	21
3.1.3.2 Limites	21
3.1.4 Contenu d'un dossier de remembrement urbain	22
3.1.4.1 Le projet	22
3.1.4.2 L'évaluation des incidences	22
3.1.4.3 Le montage financier	24
3.1.5 Durée et délais d'une opération de remembrement urbain	25
3.1.6 Maîtrise foncière	26
3.1.7 Charges et Subsidés	26
3.2 Articulation avec les outils d'aménagement	26
3.2.1 Problématique	26
3.2.2 Le schéma de développement de l'espace régional	27
3.2.3 Le schéma de structure communal	27
3.2.4 Les règlements	27
3.2.5 Les plans communaux d'aménagement	28
3.2.6 Le permis de lotir et le nouveau permis d'urbanisation : planification ?	30
3.3 les outils opérationnels de requalification des sites	31
3.3.1 La rénovation urbaine, la revitalisation urbaine et les zones d'initiatives privilégiées	31
3.3.2 Les sites à réaménager	31
3.4 Tableau de comparaison : où, quand et pourquoi opter pour le remembrement urbain ?	32
Conclusion	36
En quoi l'outil répond-t-il aux termes des décrets RESA ?	36
Limites et interrogations autour du remembrement urbain : approche critique	36
Synthèse, recommandations et perspectives de développement	37
Finalement : comment améliorer l'outil remembrement urbain ?	39
Bibliographie	38
Articles et ouvrages	40
Documents parlementaires	41
Sources légales	41