Réaménageons, remembrons !

Date : Avril 2010
Mots clés : SAR, PRU, chancres, rénovation urbaine, périmètre de remembrement
Auteur : Hélène Ancion

Au mois d'octobre 2009, le ministre de la Défense nationale Pieter De Crem a annoncé un plan de rationalisation des implantations militaires en Belgique. Bien que fédérale, la matière n'en touche pas moins de très près à l'aménagement du territoire, matière éminemment régionale. Sur le plan économique, ces départs vont constituer un manque à gagner pour les localités. La situation va sans doute relancer le thème maintes fois remanié de l'accompagnement par les pouvoirs publics. Les Sites à réaménager (SAR) et le Périmètre de remembrement urbain (PRU), présentés comme deux armes fatales pour les chancres urbains, sont-ils à même de permettre à la Wallonie d'éviter de se retrouver avec des villes fantômes ?

Sans dramatiser à outrance, la baisse de fréquentation des commerces, des services, ou encore tout simplement de l'espace public, ne passera pas inaperçue et exigera une adaptation des citoyens à cette nouvelle donne. Un facteur aggravant : les locaux et les terrains qui, faute de trouver rapidement un acquéreur et une nouvelle vocation, risquent de renforcer cette situation d'abandon. Proies faciles pour le vandalisme, les domaines vides deviendraient des chancres entraînant une dépréciation notoire et gâcheraient la vie des habitants.

La précédente législature a donné naissance à deux nouvelles procédures : les SAR et le PRU. Entendez par là, « Sites à réaménager » et « Périmètre de remembrement urbain ». Curieusement, la procédure SAR repose tout autant que le PRU sur la reconnaissance d'un **périmètre**, mais le mot n'est pas inclus dans son nom. Fort bien, à présent que vous disposez des appellations complètes, quelle image vous vient à l'esprit ? Un quartier de ville en mauvais état, une usine à l'abandon, un plan de redistribution des parcelles ? C'est tout ça à la fois et, parfois, pas ça du tout ! Remontons un peu dans le temps, pour comprendre les fondements de cette nouvelle panoplie.

Sur base du constat que nos villes et nos villages souffraient de la présence de bâtiments et de sites désertés par l'activité charbonnière, le législateur a estimé indispensable dès 1967 (AR n°2 du 18 avril 1967 revu par l'AR n°92 du 11 novembre 1967) que les pouvoirs publics participent de manière directe à la revalorisation urbaine, en assainissant les sites charbonniers désaffectés. La décision liée à chaque site était alors officialisée par un arrêté royal comportant trois points essentiels :

1. la délimitation du site concerné par l'énumération des parcelles dans le texte de l'arrêté et le marquage d'un périmètre sur plan (art.1er)
2. La destination future du site (art.2)
3. Le délai endéans lequel la Commune est tenue de dresser et faire approuver un plan particulier d'aménagement – PPA, ancienne dénomination du PCA ou Plan communal d'aménagement. Ce PPA concerne la portion de territoire communal où se situent les parcelles. Il peut inclure d'autres parcelles, voiries, contiguës, mais extérieures au périmètre à réaménager. Pour les parcelles du site désaffecté, la destination prévue à l'article 2 devra être consacrée par le plan et détaillée dans ses prescriptions écrites (art.3).

De rebonds en chutes libres, l'activité économique wallonne périclite et de nouveaux outils plus généralistes sont promus. En 1978, la procédure « SAED » est instaurée par la loi relative à la « rénovation des sites

d'activité économique désaffectés ». Elle sera modifiée par le décret du 4 mai 1995, qui précise la nuance entre assainissement et rénovation : le premier serait de l'ordre du recyclage de site, avec un cahier des charges essentiellement centré sur des démolitions, et la deuxième consisterait en un projet de reconstruction et de restauration, centré sur le recyclage de bâtiments. Les deux notions sont cependant très souvent imbriquées dans la réalité, les sites comportant à la fois des portions à démolir et des structures à même d'être conservées. En tout état de cause, la procédure « SAED » inclut une première désignation provisoire des terrains concernés, la destination future des lieux et un calendrier des travaux. Ces trois étapes importantes font l'objet de trois arrêtés distincts. L'initiative de la démarche « SAED » peut venir de la Commune ou du gouvernement. En l'absence de mise en œuvre par le propriétaire des travaux de convenus, et si la commune estime l'assainissement indispensable pour des raisons de salubrité ou de sécurité, elle doit acquérir elle-même le site ou recourir à une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette opération coûteuse s'est cependant avérée payante dès le début des années 2000, grâce à une modification du CWATUP permettant l'intervention financière de la Région Wallonne à hauteur de 50%. La prise de risque ainsi partagée a permis de mener à bien des projets qui ont eu un effet « coup de pouce » sur la rénovation des quartiers environnants. Ce qui, après tout, était l'objectif final de cette politique, dès ses origines.

Considérablement remaniée au fil du temps dans le but de simplifier les tracasseries administratives liées à la reconnaissance du périmètre et à la libération des sommes nécessaires à l'assainissement, la procédure « SAED » s'est convertie en procédure « SAR » à la faveur du décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon. Selon l'article 167 du CWATUP, le « Site à réaménager » correspond à des biens immobiliers bâtis et non bâtis, préalablement occupés par toute activité autre que le logement, et dont le maintien dans leur état actuel serait « contraire au bon aménagement des lieux » ou constituerait « une déstructuration du tissu urbanisé ». Le réaménagement couvre désormais l'ensemble des actes et travaux de réhabilitation, d'assainissement, de construction et de reconstruction.

Ce décret-programme de 2006, outre qu'il entend clarifier les articles de loi, élargit considérablement leur champ d'application. Point n'est besoin d'avoir été filature ou unité d'emboutissage pour passer par la case « réhabilitation ». Les anciennes écoles, les hôpitaux, les hypermarchés, les immeubles de bureau, les casernes, tous peuvent être candidats. Même, les aérodromes y ont droit, ainsi que le prouve l'arrêté du 18 juin 2008 reconnaissant le SAR/PC92 dit « Aérodrome de Cerfontaine »[1]. La seule fonction pour laquelle la procédure est inapplicable, à savoir le logement, devient par contre la destination de rêve pour les reconversions en mal de justification quant à leur intérêt public. Le retour des habitants dans une région sinistrée ne sera-t-il pas le signe que la vie reprend le dessus ? Cette ambition est au diapason de la nouvelle appellation : « à réaménager », plutôt que « désaffectés ».

Quant aux travaux couverts par la nouvelle procédure, ils voient eux aussi leur spectre s'élargir et l'accent porter sur le positif. La réhabilitation recouvre désormais la construction. Le volet environnemental se double ainsi d'un volet urbanistique complet.

Mais de telles largesses ne vont pas sans un durcissement quant à la logique d'autorisation. À l'intérieur du périmètre, c'est le fonctionnaire délégué qui délivre les permis. La procédure relève de l'article 127 du CWATUP, surnommé « permis publics ». Dans la mesure où le changement d'affectation du site, lié à sa nécessaire reconversion, entre en contradiction avec l'économie du plan de secteur, c'est au fonctionnaire délégué, représentant direct du gouvernement, qu'il appartient de juger de l'opportunité de la dérogation. Il décide de la possibilité de déroger sans devoir réaliser de plan communal dérogatoire au plan de secteur. Et ce, en l'absence de tout critère formellement reconnu dans les textes de loi. Cette lacune n'a pas manqué d'être soulignée depuis 2006 par les parlementaires et par la fédération Inter-Environnement Wallonie. Elle met en évidence le désaveu des pouvoirs publics quant aux plans, qu'ils soient de secteur ou d'aménagement communal. Elle met du même coup de côté les prérogatives communales et la capacité des communes à décider de leur sort. Rien d'étonnant dès lors à ce que certaines communes, en cheville avec un promoteur, remettent d'initiative au gouvernement un projet de périmètre de SAR où les intérêts privés

l'emportent sur l'intérêt public. Quant à la participation du public, facilitée par la longueur du temps de l'enquête (60 jours), elle néanmoins rendue très compliquée par l'objet même de l'enquête : se prononcer pour ou contre un périmètre, alors que la présentation du projet et de ses incidences ne porte pas sur cette délimitation, mais sur le projet de réhabilitation complet : projet immobilier, reconversion économique, amélioration du quartier, etc. Comment juger sobrement du bien-fondé de l'approbation d'un périmètre, si la balance est alourdie de façon à pencher du côté de retombées économiques rutilantes et d'un « plus » pour la qualité de vie ? La définition du périmètre, déjà présente en 1967, reste le nerf de la guerre pour cette procédure, puisqu'en s'opposant au périmètre tel que soumis à enquête, le pouvoir communal interrompt la procédure, ou la stoppe à jamais. Par ailleurs, s'il y a bel et bien aval quant au périmètre du « SAR », la fin des travaux de réaménagement est sanctionnée par l'abrogation du périmètre.

Enfin, le dernier né, le « Périmètre de remembrement urbain », ajoute un alinéa à l'article 127 (art. 127, §1, 8°) et une pierre dans le jardin des tenants de l'autonomie communale. Il a vu le jour le 1er juin 2006 par décret. Il concerne « 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 langue utilisée pour rédiger cette disposition laisse à désirer, elle n'en permet pas moins de comprendre que le législateur a voulu aller encore plus loin dans la simplification et l'accélération des procédures. À l'intérieur de ce « PRU », il est possible de s'écarter des documents réglementaires tels que plans de secteur, plan communal, schéma directeur. Les travaux préparatoires du texte le confirment : « 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 envisagés dans des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme, qu'ils soient à valeur indicative ou réglementaire »[2].

Ce périmètre est complémentaire des autres démarches de revalorisation urbaine[3], mais le CWATUP ne définit guère ses conditions d'application. Il y a là une insécurité juridique qui laisse augurer de nombreux recours contre des démarches de promotion qui abuseraient des deniers publics. Par ailleurs, le périmètre de remembrement urbain donne aux pouvoirs publics le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique. Une fois de plus, la volonté du législateur de subvenir au manque de moyens dans le chef des communes leur enlève du même coup la possibilité de décider de leur sort et de se poser en interlocuteur valable des promoteurs privés. Ce faisant, la Région wallonne n'encourage-t-elle pas les opérations au coup par coup, au lieu de soutenir les velléités communales d'atteindre à une vision globale d'aménagement?

POUR ALLER PLUS LOIN

- **Nathalie VAN DAMME,** Instruments de revalorisation urbaine, marchés publics et P.P.P. , dans Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – Plans et permis, paru aux éditions Anthémis à Bruxelles en 2010, plus particulièrement les pages 125 à 163.
- **« Midi de l'urbanisme »** de la Maison de l'Urbanisme du Brabant-Wallon consacré au remembrement urbain, le 17 novembre 2006, dont un compte-rendu a été publié en ligne sur le site de la fédération Inter-Environnement Wallonie, http://www.iewonline.be/spip.php?article1164. Le résumé de l'intervention de Coralie Vial, alors juriste de la fédération, est également disponible en ligne, sous format PDF, au départ de cette page. L'auteur y insiste sur la nécessité de réfléchir au rôle particulier des fonctionnaires délégués.
- **Service Public de Wallonie,** Secrétariat général - Cellule des Stratégies Transversales, Rapport de mise en œuvre des Actions prioritaires 2006-2008 – Annexes, Mars 2006, disponible en ligne : http://planmarshall.wallonie.be/spip/IMG/pdf/rapport_ds_annexes.pdf

Hélène Ancion

1) Et ce, bien que le Conseil Wallon de l'Environnement et du Développement Durable ait estimé dans son avis CWEDD/08/AV.723 que le site concerné par le projet de périmètre ne répondait pas à la définition d'un site à réaménager telle que reprise à l'article 167 du CWATUP.

2) Document du Parlement Wallon, Session 2005-2006, n°354/1, p.3. Le passage mis en évidence dans la citation l'est pour les besoins du présent article.

3) La rénovation urbaine dans le quartier des Guillemins à Liège, mise en oeuvre depuis 2003, a été rejointe par un périmètre de remembrement urbain approuvé en décembre 2007 et les deux procédures voguent actuellement de concert, jusqu'à ce que le quartier de la gare arrive à bon port. Voir à ce sujet Christine RUELLE et Christophe BREUER, Etude de cas concrets, Le quartier des Guillemins, Ulg, Faculté des Sciences Appliquées, Liège, sans date (2008). Disponible en ligne : http://www.lema.ulg.ac.be/urba/Cours/Cas/0708/Guillemins/Guilleminsfinal.pdf