

## **Les périmètres de remembrement urbain (PRU) approuvés en Wallonie : coûts de transaction, formes d'appropriation et modalités d'application**

**Auteur :** Claeys, Dorian

**Promoteur(s) :** Halleux, Jean-Marie

**Faculté :** Faculté des Sciences

**Diplôme :** Master en sciences géographiques, orientation générale, à finalité spécialisée en développement territorial et géomatique

**Année académique :** 2015-2016

**URI/URL :** <http://hdl.handle.net/2268.2/1592>

---

### *Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

**Université de Liège  
Faculté des Sciences  
Département de Géographie**

# **Les périmètres de remembrement urbain (PRU) approuvés en Wallonie :**

**Coûts de transaction, formes d'appropriation et  
modalités d'application**

Sous la direction de M. Jean-Marie Halleux

Lecteurs : Serge Schmitz & Yves Cornet

Mémoire présenté par Dorian Claeys  
en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences géographiques à finalité  
Développement territorial et géomatique

**Année académique 2015-2016**





# **Les périmètres de remembrement urbain (PRU) approuvés en Wallonie :**

Coûts de transaction, formes d'appropriation et  
modalités d'application

Sous la direction de M. Jean-Marie Halleux

Lecteurs : Serge Schmitz & Yves Cornet

Mémoire présenté par Dorian Claeys  
en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences géographiques à finalité  
Développement territorial et géomatique

**Année académique 2015-2016**



# Remerciements

Je tiens à remercier tout d'abord mon promoteur de mémoire, M. Jean-Marie Halleux, pour l'aide qu'il m'a apportée et le temps qu'il m'a consacré tout au long de l'avancement de ma recherche.

Je salue également les deux lecteurs de mon mémoire, Serge Schmitz et Yves Cornet, pour leur lecture attentive et approfondie.

Mes remerciements vont ensuite à l'ensemble des personnes qui m'ont apporté leur aide précieuse et transmis des informations utiles.

Je pense en premier lieu aux agents régionaux qui m'ont permis d'accéder aux dossiers de PRU, constituant la base de mon travail.

J'adresse également mes remerciements aux acteurs régionaux et communaux, aux promoteurs privés et aux juristes qui ont accepté de collaborer dans le cadre des entretiens que j'ai réalisés.

Enfin, je remercie mes proches pour leur soutien et leurs conseils apportés lors de l'élaboration de ce travail.

## Résumé

Le périmètre de remembrement urbain (PRU) est un outil d'aménagement wallon mis en place en juin 2006. Il a été créé dans la philosophie de l'urbanisme de projet, dans un contexte de reconstruction de la ville sur la ville. Ses objectifs sont de favoriser le renouvellement urbain et de simplifier les procédures administratives. Les premières recherches sur l'outil ont démontré que, dans les faits, l'utilisation du PRU ne semble pas aussi efficace qu'espéré pour réduire les coûts de transaction (délais) d'une opération de remembrement urbain. De plus, elles ont mis en évidence deux formes d'appropriation de l'outil par les acteurs : une stratégie proactive et une stratégie d'opportunité. La mission de ce mémoire est de vérifier les conclusions des premières recherches dans le domaine, ainsi que de faire un bilan plus global de l'outil au moment même où le Code actuel de l'Aménagement (CWATUP) est appelé à être remplacé par le Code du Développement Territorial (CoDT). La méthodologie suivie comprend une analyse des dossiers de PRU approuvés et des entretiens auprès de témoins privilégiés. Les résultats confirment les premières conclusions en terme de réduction des délais et montrent l'apparition d'une nouvelle stratégie d'appropriation. En outre, il est apparu au cours de la recherche que l'utilisation de l'outil PRU semble avoir été compromise depuis quelques années, suite à une prise de position de la jurisprudence. Des propositions d'amélioration de l'outil sont émises en fin de travail.

## Abstract

The perimeter of "urban remembrement" (PRU in French) is a Walloon tool introduced in June 2006. It was created in the philosophy of operational urban planning, in a context of urban renewal. Its objectives are to promote urban regeneration and to simplify administrative procedures. Early research about the tool demonstrated that, in fact, the use of the PRU doesn't seem as efficient as hoped to reduce transaction costs (time delays) of an urban remembrement operation. Furthermore, it highlighted two modes of appropriation of the tool by actors: an "opportunity strategy" and a "proactive strategy". The purpose of this master's thesis is to verify the findings of the initial research in the field, as well as to make an overall assessment of the tool while the current Planning Act (CWATUP) is going to be replaced by the CoDT. The methodology includes an analysis of PRU's approved administrative records and semi-structured interviews with key informants. The results confirm the first findings in terms of reduction of time delays and show the emergence of a new strategy of appropriation. Moreover, it appeared during the research that the use of the PRU tool seems to have been jeopardized in recent years, following a stance of jurisprudence. Tool improvement proposals are issued at the end of the paper.

# Table des matières

<b>Table des abréviations, sigles et acronymes</b>	<b>6</b>
<b>Table des figures</b>	<b>7</b>
<b>Table des tableaux</b>	<b>7</b>
<b>Introduction générale</b>	<b>9</b>
1. Objet de la recherche	9
1.1. Contexte et définition du PRU	9
1.2. Coûts de transaction, renouvellement urbain et simplification administrative	9
1.3. Justification et objectif de la recherche	11
1.4. Focalisation sur les quatorze PRU approuvés	12
2. Méthodologie et plan du mémoire	14
<b>État de l’art</b>	<b>16</b>
1. Philosophie de l’outil	16
2. Aspect juridique	17
3. La place du PRU dans la typologie des outils d’aménagement	18
4. Les formes d’appropriation du PRU	19
5. Contenu du dossier de PRU	21
5.1. L’évaluation des incidences	22
6. Procédure	23
6.1. Approbation du PRU	24
6.2. Délivrance des permis	25
7. Superficies et limites	26
8. Articulation avec les autres outils d’aménagement du territoire	27
9. Les coûts de transaction	29
9.1. La théorie des coûts de transaction	29
9.2. La quantification des coûts de transaction	31
9.3. Les coûts de transaction en aménagement du territoire	32
10. Conclusion de l’état de l’art	36
<b>Étude des PRU approuvés en Wallonie</b>	<b>38</b>
1. Méthodologie	39
1.1. L’analyse des dossiers de PRU approuvés	39
1.2. Les entretiens auprès de témoins privilégiés	40
2. Présentation des quatorze PRU approuvés	42
2.1. Ancienne Brasserie du Peuple	42
2.2. Chemin de l’Inquiétude	43
2.3. Site des Grands Prés	45
2.4. Site Motte-Aqualys	47
2.5. Quartier Saint-Piat	48
2.6. Quartier de la Ville Basse	50
2.7. Rive Gauche	52
2.8. Site Marie-José	53
2.9. Plateau de Bellecourt	55

2.10.	Site Hérès	56
2.11.	Quartier de Droixhe	58
2.12.	Quartier des Guillemins	59
2.13.	Centre d'Orp-le-Petit	60
2.14.	Site des Casernes Léopold	62
3.	Caractéristiques du site	64
3.1.	Type de milieu	64
3.2.	Type d'opération immobilière	64
3.3.	Localisation dans des quartiers de gare	65
3.4.	Superficie et situation foncière	65
4.	Cadre légal préexistant	68
5.	Objectifs et justificatifs du remembrement urbain	70
6.	Facteurs influençant la durée des procédures	72
7.	Type de stratégie	76
7.1.	L'apparition d'une nouvelle stratégie : la stratégie mixte	76
8.	Contenu des dossiers de PRU	78
8.1.	Contenu des cinq dossiers approuvés en 2009	78
8.2.	Contenu des quatorze dossiers approuvés en 2016	78
8.3.	Influence du contenu sur les coûts de transaction	79
8.4.	L'évaluation financière	80
9.	Appropriation de la procédure administrative	81
9.1.	Nuances entre la procédure du Code et le fonctionnement effectif	81
9.2.	La prise en compte de la participation citoyenne	82
10.	Durée d'une opération de remembrement urbain	85
10.1.	Délais de la procédure d'approbation du périmètre	85
10.2.	Durée totale d'une opération de remembrement urbain	89
11.	Comparaison du PRU avec les outils PCA, RUE et SAR	92
11.1.	Comparaison des utilisations des outils	92
11.2.	Comparaison des procédures d'approbation du périmètre	93
11.3.	Comparaison des procédures de délivrance des permis	95
12.	Rôle de la jurisprudence dans l'usage du PRU	97
12.1.	L'arrêt Meclot du 3 juin 2010	97
12.2.	L'arrêt Galeyn du 6 décembre 2013	98
13.	Bilan de l'outil PRU et perspectives avec le CoDT	101
13.1.	Le bilan mitigé du PRU	101
13.2.	La prise en compte du PRU dans le CoDT	103
14.	Pistes de réflexion pour une amélioration de l'outil	106
	<b>Discussion et conclusion</b>	<b>109</b>
1.	Contexte, objectifs et premiers questionnements de la recherche	109
2.	Limites de la recherche	109
3.	Questionnements principaux de la recherche	110
4.	Bilan de l'outil PRU et perspectives	113
	<b>Bibliographie</b>	<b>115</b>
	<b>Annexes</b>	

# Table des abréviations, sigles et acronymes

<b>AGW</b>	: Arrêté du Gouvernement wallon
<b>CATU</b>	: Conseiller en aménagement du territoire et urbanisme
<b>CBE</b>	: Collège des bourgmestre et échevins (Collège communal)
<b>CCATM</b>	: Commission communale d'aménagement du territoire et de la mobilité
<b>CE</b>	: Conseil d'État
<b>CoDT</b>	: Code du Développement Territorial
<b>CPDT</b>	: Conférence Permanente du Développement Territorial
<b>CWATUP</b>	: Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine
<b>DAU</b>	: Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme
<b>DGO4</b>	: Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie
<b>DUA</b>	: Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture
<b>EIE</b>	: Étude d'incidences sur l'environnement
<b>EP</b>	: Enquête publique
<b>FAFUR</b>	: Facilitateur foncier urbain
<b>FD</b>	: Fonctionnaire délégué
<b>GCU</b>	: Guide communal d'urbanisme
<b>NEI</b>	: Nouvelle économie institutionnelle
<b>NIMBY</b>	: Not In My BackYard
<b>PCA</b>	: Plan communal d'aménagement
<b>PCAD</b>	: Plan communal d'aménagement dérogatoire
<b>PCAR</b>	: Plan communal d'aménagement révisionnel
<b>PdS</b>	: Plan de secteur
<b>PPP</b>	: Partenariat public-privé
<b>PRU</b>	: Périmètre de remembrement urbain
<b>PW</b>	: Parlement wallon
<b>RAVeL</b>	: Réseau Autonome des Voies Lentes
<b>RCU</b>	: Règlement communal d'urbanisme
<b>RESA</b>	: Relance Économique et Simplification Administrative
<b>RGBSR</b>	: Règlement général sur les bâtisses en site rural
<b>RGBZPU</b>	: Règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées en matière d'urbanisme
<b>RIE</b>	: Rapport sur les incidences environnementales
<b>RUE</b>	: Rapport urbanistique et environnemental
<b>SAR</b>	: Site à réaménager
<b>SDER</b>	: Schéma de développement de l'espace régional
<b>SOL</b>	: Schéma d'orientation local
<b>SPW</b>	: Service public de Wallonie
<b>SSC</b>	: Schéma de structure communal
<b>UCL</b>	: Université catholique de Louvain
<b>UE</b>	: Union européenne
<b>ULg</b>	: Université de Liège
<b>ZACC</b>	: Zone d'aménagement communal concerté
<b>ZEC</b>	: Zone d'enjeu communal

## Table des figures

Figure 1 : Limites spatiales des huit directions extérieures de la Région wallonne	13
Figure 2 : Localisation des quatorze PRU approuvés en Wallonie	14
Figure 3 : Procédure du remembrement urbain	24
Figure 4 : Le PRU dans la boîte à outils d'aménagement du territoire	27
Figure 5 : Synthèse de la revue de la littérature sur les coûts de transaction	31
Figure 6 : Théorie des régimes d'occupation du sol de la NEI	35
Figure 7 : PRU « Ancienne Brasserie du Peuple »	43
Figure 8 : État du PRU du Chemin de l'Inquiétude (fin juin 2016)	44
Figure 9 : PRU « Chemin de l'Inquiétude » et « Site des Grands Prés »	45
Figure 10 : Magasin IKEA dans le PRU des Grands Prés (fin juin 2016)	46
Figure 11 : Logements Thomas & Piron dans le PRU des Grands Prés (fin juin 2016)	47
Figure 12 : PRU « Site Motte-Aqualys »	48
Figure 13 : PRU « Quartier Saint-Piat »	50
Figure 14 : PRU « Quartier de la Ville Basse » et « Rive Gauche »	51
Figure 15 : Avancement du projet Rive Gauche (début juin 2016)	53
Figure 16 : PRU « Marie-José »	54
Figure 17 : PRU « Plateau de Bellecourt »	56
Figure 18 : PRU « Site Hérès »	57
Figure 19 : PRU « Quartier de Droixhe »	59
Figure 20 : PRU « Quartier des Guillemains »	60
Figure 21 : PRU « Centre d'Orp-le-Petit »	62
Figure 22 : PRU « Site des Casernes Léopold »	63
Figure 23 : Distribution des superficies des PRU en fonction du type de stratégie	66
Figure 24 : Distribution des délais de la procédure d'approbation des PRU en fonction du type de stratégie	88

## Table des tableaux

Tableau 1 : Liste des quatorze PRU approuvés en Wallonie (août 2016)	12
Tableau 2 : Liste des directions extérieures et des fonctionnaires délégués	13
Tableau 3 : Comparaison des stratégies proactive et d'opportunité	19
Tableau 4 : Différences entre une EIE et un RIE	23
Tableau 5 : Superficie des PRU approuvés et nombre de parcelles cadastrales	65
Tableau 6 : Superficie moyenne des PRU en 2009 et en 2016 en fonction du type de stratégie	67
Tableau 7 : Cadre légal préexistant pour les PRU approuvés	69
Tableau 8 : Justificatifs du remembrement urbain	71
Tableau 9 : Type de stratégie adoptée dans les PRU approuvés	77

Tableau 10 : Forme de l'évaluation des incidences dans les PRU approuvés.....	79
Tableau 11 : Nombre de réclamations émises lors de l'enquête publique dans les PRU approuvés.....	83
Tableau 12 : Délais de la procédure d'approbation des quatorze PRU .....	86
Tableau 13 : Récapitulatif de la durée des étapes d'une opération de remembrement urbain .....	91
Tableau 14 : Délais effectifs de la procédure d'approbation des PRU, PCA, RUE et SAR .....	95
Tableau 15 : Délais théoriques de la procédure de délivrance des permis dans les PRU, PCA, RUE et SAR.....	96
Tableau 16 : Arrêts du Conseil d'État impliquant directement le PRU.....	97
Tableau 17 : Évolution des outils d'aménagement entre le CWATUP et le CoDT ..	104

# Introduction générale

---

## 1. Objet de la recherche

### 1.1. Contexte et définition du PRU

L'évolution des pratiques d'aménagement du territoire en Wallonie tend vers la supplantation progressive de l'urbanisme réglementaire au profit de l'urbanisme de projet (CPDT, 2009a, p. 30). La vision normative de l'aménagement exprimée dans les outils réglementaires laisse ainsi place à des outils plus opérationnels. En d'autres termes, la volonté est aujourd'hui de privilégier la négociation à la réglementation.

Dans ce cadre, et avec l'entrée en vigueur prochaine du Code du Développement Territorial (CoDT), les dispositifs de « table rase » vont devenir de plus en plus importants. Ces derniers sont dits de « table rase » car ils permettent de contourner les outils réglementaires existants, tels que le plan de secteur (PdS), le plan communal d'aménagement (PCA) et le règlement communal d'urbanisme (RCU). Les dispositifs de table rase en Wallonie sont par exemple le plan communal d'aménagement révisionnel (PCAR), le dispositif du site à réaménager (SAR) et le périmètre de remembrement urbain (PRU). Le PRU est l'objet de cette recherche.

Le PRU a été introduit par le Gouvernement wallon dans son décret du 1<sup>er</sup> juin 2006 modifiant les articles 4, 111 et 127 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) (Marique *et al.*, 2010, p. 3). Il 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* » (CWATUP, art. 127, § 1<sup>er</sup>, 8°).

Tout comme le remembrement rural (pratiqué en milieu agricole), le remembrement urbain est un outil foncier qui permet la modification de voiries et qui implique souvent le regroupement de parcelles. Néanmoins, il existe des différences entre les deux types de remembrement : le remembrement urbain nécessite une mixité fonctionnelle et n'est pas un dispositif de réorganisation des propriétés foncières (Lejeune *et al.*, 2010, p. 10).

### 1.2. Coûts de transaction, renouvellement urbain et simplification administrative

Ce mémoire s'intéresse en particulier aux « coûts de transaction » générés par l'utilisation de l'outil PRU. Ces coûts sont liés aux opérations de coordination et ne relèvent pas de coûts matériels. Ils se composent des coûts d'information (études



sur les coûts de production, recherches sur les prix, analyses de la demande potentielle, etc), des coûts liés au suivi des démarches administratives et des coûts liés aux consultations et négociations (Halleux *et al.*, 2010, p. 284). Ils peuvent être mesurés en unités de temps (ils sont alors fortement déterminés par les délais<sup>1</sup> administratifs) ou en unités monétaires.

De nos jours, en aménagement du territoire, on constate une augmentation des coûts de transaction. Celle-ci s'explique par le développement de la participation citoyenne (réunions d'information et de concertation, enquêtes publiques), la prise en compte des enjeux environnementaux (études d'incidences) et la dispersion de l'urbanisation (risques de NIMBY<sup>2</sup> donc de recours) (Lejeune *et al.*, 2010, p. 10). Cela mène au fait qu'aujourd'hui, les dossiers administratifs (dont les dossiers de PRU) sont de plus en plus importants et complexes. Or, les délais sont proportionnels à la complexité des dossiers, ce qui explique l'allongement de la durée des procédures (Halleux, 2014, p. 321). En accélérant celles-ci, le remembrement urbain a pour vocation de réduire les coûts de transaction.

Dans un contexte de « reconstruction de la ville sur la ville » et de croissance des coûts de transaction, le PRU a été développé afin de favoriser le renouvellement urbain et de simplifier les procédures administratives. Plus exactement, la simplification des procédures est recherchée afin d'encourager la mise en place de projets urbains structurants<sup>3</sup>. L'outil a été développé en réaction aux refus des nombreuses demandes pour des projets en périphérie des centres urbains, dans le but d'offrir une alternative en ville. Les deux grands objectifs du PRU sont explicités ci-dessous :

- 1) Favoriser le renouvellement urbain : la volonté générale est de redynamiser les villes wallonnes et de freiner l'étalement urbain en luttant contre les demandes pour des projets périphériques (Halleux, 2014, p. 319). Cette volonté est exprimée dans la Déclaration de Politique Régionale 2004-2009 et les décrets RESA (Relance Économique et Simplification Administrative) (CPDT, 2009a, p. 14). Le remembrement urbain participe à la recomposition du tissu urbain sur base d'un projet concret multifonctionnel.
- 2) Simplifier les procédures administratives : l'outil PRU permet une simplification du contexte juridique et une simplification des négociations (CPDT, 2009a, p. 191).

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de ce mémoire, le terme « délais » sera utilisé pour faire référence aux durées relatives aux procédures administratives uniquement.

<sup>2</sup> Le NIMBY (Not In My BackYard, « Pas Dans Mon Jardin ») « qualifie des discours et des pratiques d'opposition de plus en plus fréquentes: l'opposition de populations riveraines à l'implantation ou à l'extension d'une nouvelle installation [à un projet] » (DGRNE, nd).

<sup>3</sup> Un projet urbain structurant se caractérise par son envergure, sa complexité, la multiplicité des acteurs impliqués, le (re)développement du cadre urbain et le développement économique auquel il va contribuer en dynamisant le développement immobilier (effet de levier) (Indeed, 2016).

- Simplification du contexte juridique : l'outil permet de déroger aux outils réglementaires existants (PdS, PCA, RCU, plan d'alignement) et donc de diminuer les contraintes juridiques. En effet, avec le dispositif du PRU, il est possible de délivrer un permis d'urbanisme pour un projet d'initiative privée (et pas obligatoirement publique) s'écartant des outils réglementaires précités. Cela constitue un avantage indéniable de l'outil dans la mesure où le milieu urbain est bien souvent concerné par une multitude de couches réglementaires contraignantes.
- Simplification des négociations : le fonctionnaire délégué est l'unique autorité compétente dans le cadre des demandes de permis à l'intérieur d'un PRU. Dès lors, la mise en œuvre du projet peut être menée plus rapidement et par conséquent, les coûts de transaction (les délais) peuvent être réduits (en théorie).

Ainsi, l'ambition du remembrement urbain est de mener rapidement un projet urbain cohérent et d'envergure, dans un périmètre défini.

### **1.3. Justification et objectif de la recherche**

En Région wallonne, l'outil PRU a été étudié dans des rapports et publications alors qu'il n'était pas encore assez mûr pour pouvoir tirer des conclusions univoques (CPDT, 2009a, p. 12). Peu ou pas de recherches sur le PRU ont été menées depuis. Or, l'outil a eu le temps de produire ses effets et de se généraliser, avec quatorze dossiers approuvés et d'autres en cours. Cette maturation du PRU justifie l'analyse qui sera menée dans le cadre de ce mémoire, qui est l'occasion de faire un bilan sur l'outil.

La recherche consiste en partie à réactualiser et enrichir un travail publié en 2009 par la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT)<sup>4</sup>. L'objectif est d'étudier l'influence de l'outil sur les coûts de transaction ainsi que ses formes d'appropriation par les acteurs. Un premier questionnaire apparaît ainsi :

- Peut-on espérer mesurer les coûts de transaction (en unités monétaires et en unités de temps) ?
- Et si oui, est-ce que le PRU diminue effectivement ces coûts ?
- Quelles sont les formes d'appropriation de l'outil par les acteurs et comment influencent-elles les coûts de transaction ?

---

<sup>4</sup> CPDT (2009a). *Énergies et territoire, composition urbanistique et architecturale durables, mise en œuvre de processus d'aide à la décision – Thème 2.1 : Le remembrement urbain*. Rapport final, subvention 2008-2009.

#### 1.4. Focalisation sur les quatorze PRU approuvés

Il a été décidé, dans le cadre de ce mémoire, de ne s'intéresser qu'aux périmètres approuvés (pas ceux en cours). Ce choix a été opéré pour deux raisons principales. La première est que le nombre de dossiers de PRU en cours est trop important et qu'il ne permet pas une analyse détaillée des dossiers en fonction de la contrainte temporelle. La seconde est que le faible état d'avancement de certains est responsable d'un manque d'informations précises et officielles (notamment par rapport aux délais). Le travail porte donc sur les quatorze périmètres de remembrement urbain approuvés au 1<sup>er</sup> mai 2016 (DGO4-SPW, 2016). Lors de la publication du rapport de la CPDT en 2009, seuls cinq PRU étaient approuvés (Orp-le-Petit, Motte-Aqualys, Bellecourt, Droixhe, Guillemins). Les quatorze périmètres étudiés sont classés dans le Tableau 1 par direction extérieure de la DGO4 (Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie).

**Tableau 1 : Liste des quatorze PRU approuvés en Wallonie (août 2016)**

<b>Nom</b>	<b>Localité (Commune)</b>	<b>Direction extérieure</b>
1. Ancienne Brasserie du Peuple	Dour	Hainaut I
2. Chemin de l'Inquiétude	Mons	Hainaut I
3. Site des Grands Prés	Mons	Hainaut I
4. Site Motte-Aqualys	Mouscron/Luingne	Hainaut I
5. Quartier Saint-Piat	Tournai	Hainaut I
6. Quartier de la Ville Basse	Charleroi	Hainaut II
7. Rive Gauche	Charleroi	Hainaut II
8. Site Marie-José	Maurage (La Louvière)	Hainaut II
9. Plateau de Bellecourt	Bellecourt/La Hestre (Manage)	Hainaut II
10. Site Héris	Soignies	Hainaut II
11. Quartier de Droixhe	Liège	Liège I
12. Quartier des Guillemins	Liège	Liège I
13. Centre d'Orp-le-Petit	Orp-le-Petit (Orp-Jauche)	Brabant wallon
14. Site des Casernes Léopold	Namur	Namur

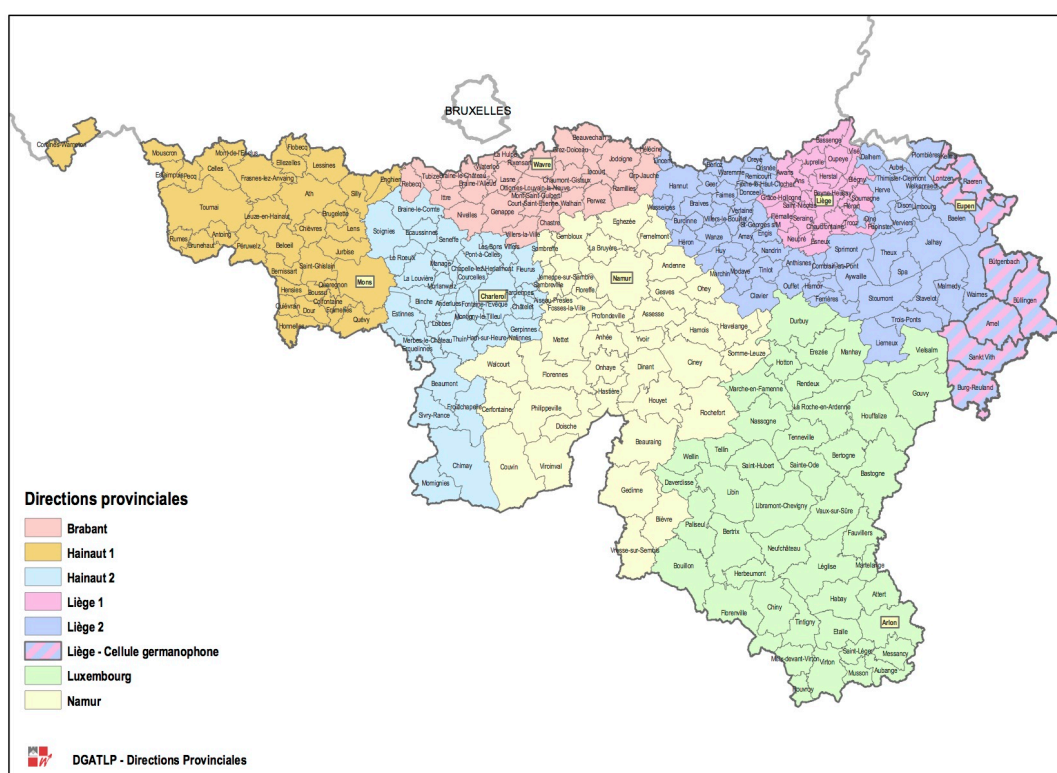
Les directions extérieures, cartographiées en Figure 1, sont au nombre de huit : Brabant wallon, Hainaut I (Mons), Hainaut II (Charleroi), Liège I, Liège II, Eupen (Liège-Cellule germanophone), Luxembourg et Namur. Elles traitent d'actes administratifs en matière d'aménagement et d'urbanisme, de logement et de patrimoine. Elles sont dirigées par un fonctionnaire délégué (Tableau 2), fonction prévue dans le CWATUP, qui est compétent pour les trois matières (DGO4-SPW, nd.a). Le fonctionnaire délégué est l'autorité compétente pour délivrer la plupart des permis dits « publics » (régis par l'article 127 du CWATUP). Ces derniers

reprennent les permis introduits par une personne publique, les permis liés à des travaux d'utilité publique, les permis s'étendant sur plusieurs communes, et les permis dans certains périmètres (dont le PRU) (DGO4-SPW, nd.b).

**Tableau 2 : Liste des directions extérieures et des fonctionnaires délégués**

Direction extérieure	Fonctionnaire délégué
Brabant wallon	Christian Radelet
Hainaut I	Patrick Roussille <sup>5</sup>
Hainaut II	Raphaël Stokis
Liège I	André Delecour
Liège II	Anne-Valérie Barlet
Liège – Cellule germanophone	Susanne Heinen
Luxembourg	Jean-Luc Aubertin
Namur	Marc Tournay

**Figure 1 : Limites spatiales des huit directions extérieures de la Région wallonne**

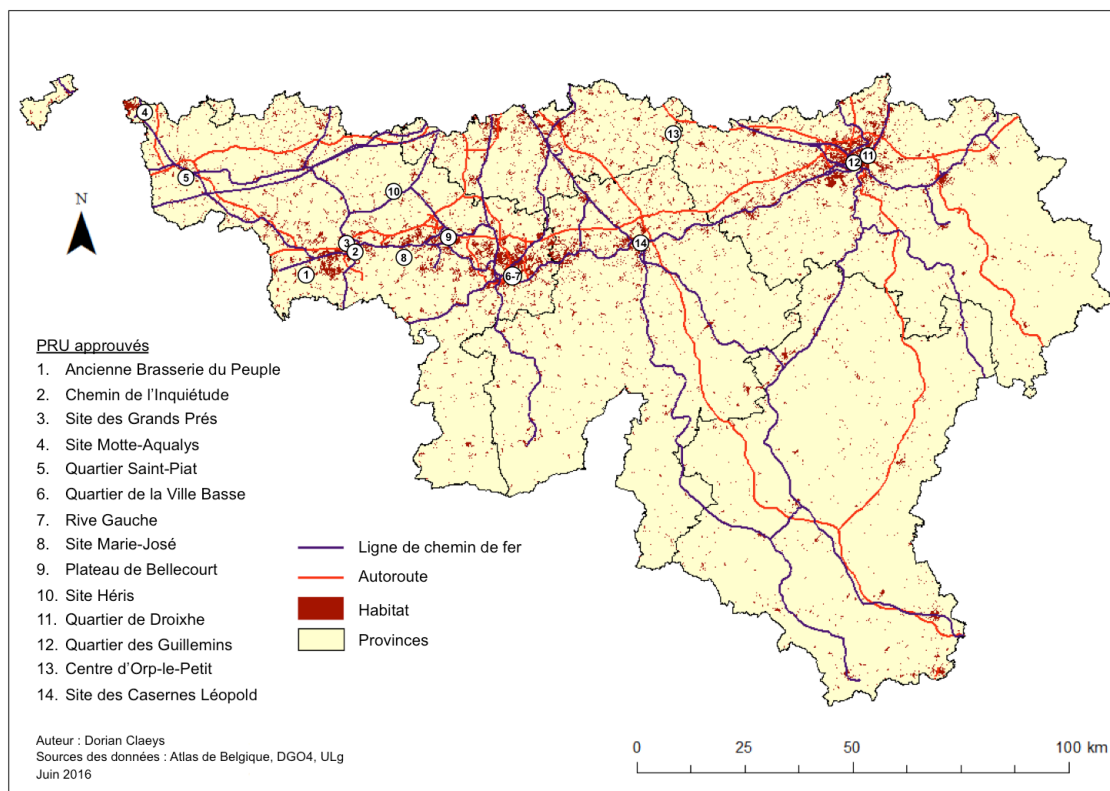


Source : DGO4-SPW (nd.b)

<sup>5</sup> Patrick Roussille est décédé le 5 juillet 2016. C'est Jean-Claude Cornet qui le remplace à l'intérim en attente de la nomination définitive d'un nouveau fonctionnaire délégué.

La Figure 2 localise les quatorze PRU approuvés en Wallonie. On compte dix PRU approuvés en province de Hainaut<sup>6</sup> (cinq dans la direction extérieure de Hainaut I et cinq dans la direction de Hainaut II), deux en province de Liège (uniquement dans la direction de Liège I, aucun PRU dans les directions de Liège II et d'Eupen), un en province du Brabant wallon et un en province de Namur. La province de Luxembourg, plus rurale, ne compte actuellement aucun dossier approuvé ni en cours.

**Figure 2 : Localisation des quatorze PRU approuvés en Wallonie**



## 2. Méthodologie et plan du mémoire

L'état de l'art est la première méthode pour répondre aux questionnements initiaux posés au point 1.3. Il comprend dix points :

- la philosophie de l'outil PRU ;
- l'aspect juridique ;
- la place du PRU dans la typologie des outils d'aménagement ;
- les formes d'appropriation du PRU ;
- le contenu du dossier ;

<sup>6</sup> La concentration de PRU dans le Hainaut est probablement due au fait que c'est la province où l'on compte la plus grande densité d'habitat (visible sur la carte) ainsi que le plus grand nombre de centres urbains et de zones en friche à redynamiser (anciens sites industriels).

- la procédure administrative ;
- les superficies et limites du PRU ;
- son articulation avec les autres outils d'aménagement ;
- les coûts de transaction ;
- la conclusion de l'état de l'art.

De nouvelles questions apparaîtront tout au long de l'état de l'art. La méthodologie employée pour répondre à ces nouveaux questionnements se découpe en deux volets : le dépouillement et l'analyse des dossiers des PRU approuvés, et les entretiens semi-directifs auprès de témoins privilégiés.

L'analyse des dossiers a été réalisée en fonction d'un protocole d'analyse pointant des thèmes précis, en rapport avec la problématique de la recherche. Cette analyse a été enrichie dans un second temps par les entretiens avec des témoins privilégiés, qui comprennent des acteurs communaux et régionaux, des promoteurs privés et des juristes. L'ensemble de la méthodologie est détaillée plus loin dans le mémoire, sur base de l'état de l'art.

La présentation des résultats obtenus avec l'analyse des dossiers de PRU et les entretiens auprès des témoins privilégiés est réalisée dans le chapitre principal du mémoire. Il fait suite à l'état de l'art et est nommé « Étude des PRU approuvés en Wallonie ». Il comprend quatorze points :

- la méthodologie utilisée ;
- une présentation préalable de chacun des quatorze PRU approuvés ;
- les caractéristiques du site d'implantation des PRU ;
- le cadre légal préexistant ;
- les objectifs et justificatifs du remembrement urbain ;
- les facteurs influençant la durée des procédures ;
- le type de stratégie (forme d'appropriation du PRU) ;
- le contenu des dossiers de PRU ;
- l'appropriation de la procédure administrative par les acteurs ;
- la durée d'une opération de remembrement urbain ;
- une comparaison du PRU avec d'autres outils d'aménagement ;
- le rôle de la jurisprudence dans l'usage du PRU ;
- un bilan de l'outil PRU et les perspectives avec le CoDT ;
- des pistes de réflexion pour une amélioration de l'outil.

Le mémoire se clôturera par une discussion et une conclusion rédigées conjointement, suivies de la bibliographie et des annexes.

# État de l'art

---

L'état de l'art présente l'état des connaissances à propos de l'outil PRU et plus précisément des trois points traités dans le cadre de cette recherche : les coûts de transaction, les formes d'appropriation et les modalités d'application du PRU.

Ce chapitre est largement inspiré du rapport de la CPDT de 2009. L'état de l'art présente donc la situation du PRU alors qu'il n'était qu'à ses prémices. Il envisage de répondre aux premiers questionnements apparus au point 1.3 de l'introduction générale. Pour rappel, nous nous questionnons sur la possibilité de mesurer les coûts de transaction, sur l'efficacité du PRU dans la réduction des coûts de transaction et sur l'influence de la stratégie adoptée sur ces coûts.

Les apports de la recherche menée dans le cadre de ce mémoire seront ensuite de dresser un bilan de l'outil en amenant des connaissances nouvelles et de répondre aux questions qui émergeront au fil de l'état de l'art.

## 1. Philosophie de l'outil

La Région wallonne a la volonté de renforcer les investissements dans les centres urbains afin de les revaloriser et de limiter l'étalement urbain. Cependant, les opérations urbaines souffrent de la concurrence des opérations périurbaines. En effet, le recyclage urbain (sol-support déjà bâti) comporte de nombreux blocages<sup>7</sup>, en étant à la fois plus risqué, plus complexe et moins rentable que l'extension urbaine (sol-support vierge) (CPDT, 2009b).

Face à ce constat, la Région développe de plus en plus d'outils pour réinvestir la ville, tels que la rénovation et revitalisation urbaines, ainsi que les dispositifs des SAR et PRU. Le PRU trouve son origine dans la Déclaration de Politique Régionale 2004-2009 du Gouvernement wallon (décret du 1<sup>er</sup> juin 2006). Il répond à deux objectifs prioritaires : la simplification administrative et le renouvellement urbain (CPDT, 2009a, p.14 ; CPDT, 2009b). Cette simplification administrative regroupe à la fois une simplification juridique (non respect des prescriptions des PdS, PCA, RCU, plan d'alignement), une simplification des négociations et une simplification foncière (remembrement/division de parcelles et modifications de limites entre domaine public et privé) (CPDT, 2009b ; Daele *et al.*, 2011).

---

<sup>7</sup> Les blocages du recyclage urbain sont essentiellement de quatre types : les blocages liés à l'acquisition foncière, aux surcoûts techniques, à la délivrance des autorisations et à l'obtention des financements (CPDT, 2009a, p. 17). Le remembrement urbain tente de lever le blocage lié à la délivrance des autorisations, mais n'agit pas sur les trois autres types de blocage (CPDT, 2009a, p. 57).

## 2. Aspect juridique

L'article 127, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 8 du CWATUP définit le remembrement urbain de la façon suivante : *« 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 »*.

Le PRU est donc fondé à partir de trois conditions essentielles :

- un projet d'urbanisme ;
- des fonctions urbaines<sup>8</sup> ;
- la création ou la modification de voiries et d'espaces publics.

Le périmètre est proposé par le conseil communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement wallon (dans les faits, c'est toujours le conseil communal qui a proposé le périmètre), et est arrêté par le Gouvernement. Le projet de périmètre doit être accompagné d'une évaluation des incidences relative au projet d'urbanisme. Ensemble, ils doivent être soumis préalablement aux mesures particulières de publicité (enquête publique de 30 jours et réunion d'information) et à la CCATM, si elle existe.

Le PRU est sous-tendu par trois principes de fonctionnement (CPDT, 2009a, pp. 21-22) :

- la délivrance des permis par le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement (art. 127, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>) ;
- la possibilité de s'écarter<sup>9</sup> du plan de secteur, PCA, RCU et plan d'alignement moyennant deux conditions (art. 127, § 3) ;
  - o la demande de permis doit être soumise aux mesures particulières de publicité et à la consultation de la CCATM si elle existe ;
  - o les actes et travaux doivent respecter, structurer ou recomposer les lignes de force du paysage ;
- la possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 181).

---

<sup>8</sup> Le pluriel renvoie à la mixité fonctionnelle prônée dans les travaux parlementaires préparatoires. Les fonctions urbaines y sont définies comme étant des fonctions pouvant s'implanter en zone d'habitat, c'est-à-dire principalement le logement, les commerces, les services, les établissements socioculturels, les complexes hôteliers et les activités de loisirs (PW, Projet de décret, 2005-2006, n° 354-1, p. 3).

<sup>9</sup> On parle ici d'« écartement ». Il convient de distinguer « écartement », « écart » et « dérogation ». La dérogation et l'écartement concernent des documents à valeur réglementaire (contraignants), tandis que l'écart concerne des documents à valeur indicative (non contraignants). Par exemple, on parle d'écartement ou de dérogation à un PCA, tandis qu'on parle d'écart à un RUE. Ensuite, l'écartement est plus important qu'une dérogation. Ce n'est pas explicité clairement dans la législation mais le discours politique qui accompagnait l'adoption de l'article 127 § 3 allait dans ce sens. Alors que la dérogation ne touche que les prescriptions (jamais aux options d'un plan), l'écartement permet normalement d'aller plus loin tout en ne remettant pas en cause l'économie générale du plan. Face à ce flou juridique, la jurisprudence a mis les choses au point en disant que « s'écarter » habilite seulement à « déroger » (CE, 23 septembre 2014, 228.447, p. 13).



### **3. La place du PRU dans la typologie des outils d'aménagement**

La littérature distingue habituellement trois grands types d'outils d'aménagement du territoire : les outils stratégiques, réglementaires et opérationnels (Marique *et al.*, 2010, p. 1). La question se pose de savoir où se situe le PRU dans cette classification, en fonction des différentes formes d'appropriation de l'outil.

La première catégorie regroupe essentiellement des schémas de planification stratégique. Ils permettent de préciser un projet global pour le territoire en coordonnant plusieurs politiques sectorielles. C'est pour cette raison qu'ils sont aussi appelés « outils de conception » ou « outils d'orientation ». Ce ne sont pas des documents à valeur réglementaire, il est en effet possible de s'en écarter lors de la phase de la délivrance des permis. C'est pourquoi ils sont qualifiés d'outils à valeur indicative. En Région wallonne, les principaux outils de portée stratégique prévus par le CWATUP sont le SDER, le SSC et le RUE, mais on compte aussi le master plan (non prévu par le Code).

Les outils réglementaires sont les plans et règlements d'urbanisme. Ils définissent le droit des sols à l'échelle de la parcelle. Il n'est pas possible d'y déroger sauf si une justification argumentée précisant les avantages de la dérogation au regard du bon aménagement des lieux est apportée. C'est pour cette raison qu'ils sont aussi appelés « outils de fixation ». Cette catégorie d'outils reprend le plan de secteur, le PCA, le RCU et le RGBSR.

Les outils opérationnels sont complémentaires aux outils stratégiques, vu qu'ils sont mis en oeuvre pour concrétiser les ambitions définies dans les schémas de planification. Ils permettent soit la délivrance des autorisations en relation avec l'évolution concrète des territoires (aménagement passif), soit l'intervention directe de la puissance publique sur le territoire (aménagement actif). L'aménagement opérationnel passif se matérialise par les permis d'urbanisme et d'urbanisation, tandis que l'aménagement actif comprend par exemple l'expropriation, la préemption, la rénovation et revitalisation urbaines et le dispositif des SAR (Halleux, 2012, 2014).

La volonté du législateur était de faire du remembrement urbain un outil d'action à un projet concret (donc un outil opérationnel). La tendance en Wallonie est en effet au développement des outils opérationnels et des dérogations aux outils réglementaires existants (CPDT, 2009a, p. 54). En réalité, il convient de nuancer le caractère opérationnel du remembrement urbain. Même si le remembrement urbain a pour objectif de faciliter la régénération urbaine, l'outil PRU en tant que tel n'est pas toujours opérationnel. En effet, si l'approbation du périmètre n'est pas suivie de la délivrance de permis, le projet ne va pas évoluer et les terrains seront bloqués. Par conséquent, le PRU est plutôt un outil réglementaire dans le sens où il

fixe le droit des sols en dérogeant aux outils de fixation (Halleux, 2014). De plus, bien qu'il ne se base pas sur la même typologie, le Conseil d'État a, dans son arrêt du 3 juin 2010, classé le PRU comme un outil à valeur réglementaire (par opposition aux outils à valeur indicative/stratégique)<sup>10</sup> (Delnoy, 2011 ; Elegis, 2014). Mais dans certains cas, le PRU se rapproche d'un outil stratégique plus large et entre en concurrence ou en complémentarité avec les autres outils d'aménagement stratégique. Il équivaut alors à un master plan qui définit les objectifs globaux pour le territoire (CPDT, 2009a). En résumé, le PRU est un outil réglementaire mais qui revêt un caractère soit opérationnel soit stratégique en fonction des formes d'appropriation de l'outil (de la stratégie adoptée). Celles-ci sont abordées au point suivant.

#### 4. Les formes d'appropriation du PRU

Dans les faits, le remembrement urbain est une forme particulière de partenariat public-privé (PPP)<sup>11</sup>. Mais des nuances existent dans la manière dont s'organise ce partenariat et dont le remembrement est appréhendé par les acteurs. Le rapport de la CPDT publié en 2009 a identifié deux types d'appropriation du PRU par les acteurs : le projet « one shoot » (stratégie d'opportunité) et la planification via un master plan (stratégie proactive). Une comparaison des deux types de stratégie est présentée dans le Tableau 3.

**Tableau 3 : Comparaison des stratégies proactive et d'opportunité**

<b>Stratégie d'opportunité</b>	<b>Stratégie proactive</b>
Projet « one shoot » (outil opérationnel)	Master plan (outil plutôt stratégique)
Projet bien défini (contenu détaillé)	Projet global (contenu moins détaillé)
Un seul projet et un seul promoteur	Plusieurs projets et plusieurs promoteurs
Le promoteur privé définit son projet puis sollicite les pouvoirs publics	Les pouvoirs publics définissent un projet puis cherchent des promoteurs privés
Coûts de transaction plus faibles	Coûts de transaction plus élevés

<sup>10</sup> Dans un deuxième arrêt (6 décembre 2013), le Conseil d'État confirme cet enseignement et estime que le PRU « a pour seul objet de déterminer un périmètre (...) susceptible de voir se réaliser un projet d'urbanisme (...); que le PRU est distinct du projet d'urbanisme; qu'en effet, l'arrêté d'adoption du PRU ne porte en rien sur le projet d'urbanisme; que celui-ci est seulement la condition qui permet d'adopter un PRU, étant précisé que ledit projet d'urbanisme pourrait être modifié ou adapté par la suite et qu'il doit faire l'objet de permis d'urbanisme ou de permis uniques » (CE, 6 décembre 2013, 225.735, GALEYN, p. 17).

<sup>11</sup> Le PPP n'est pas une condition au remembrement urbain (alors que c'en est une dans le dispositif de revitalisation urbaine) mais existe dans les faits (surtout dans la stratégie d'opportunité).

Dans le cadre de la stratégie d'opportunité, c'est le promoteur privé qui sollicite les pouvoirs publics afin de les convaincre de l'intérêt de son projet, qui est déjà bien défini. Un seul projet, porté par un seul promoteur, concerne l'ensemble du périmètre de remembrement urbain (périmètre = projet). Un découpage du projet en plusieurs phases (phasage) est néanmoins souvent observé. Dans cette première stratégie, le PRU est un outil pleinement opérationnel, et c'est ce premier mode d'appropriation de l'outil qui a été voulu par le législateur. Cependant, le manque de précision quant à la définition du remembrement urbain a suscité l'émergence d'une seconde forme d'appropriation : la stratégie proactive.

Dans la stratégie proactive, moins opérationnelle, ce sont les pouvoirs publics qui initient le projet (moins précis) et qui tentent dans un second temps de trouver des promoteurs. Cette stratégie reflète une implication plus active des pouvoirs publics, tant en termes humains que financiers. À la différence du projet « one shoot » (stratégie d'opportunité), la stratégie proactive utilise le périmètre comme un master plan dans lequel plusieurs permis d'urbanisme seront déposés par différents promoteurs. Cette approche permet une plus grande cohérence d'ensemble et laisse moins de place aux projets d'opportunisme. Dans cette seconde stratégie, le PRU perd sa nature opérationnelle et adopte un caractère stratégique.

Les deux types de stratégie mènent à des durées différentes (coûts de transaction) de concrétisation d'une opération de remembrement urbain. En effet, la stratégie d'opportunité est liée à un projet concret et précis. Elle peut être menée plus rapidement que la stratégie proactive qui consiste à définir un cadre stratégique global dans lequel les promoteurs interviendront seulement par après. De plus, en fonction de la stratégie adoptée, les longues durées sont dues à des causes différentes. Ainsi, ce sont les négociations entre autorités publiques et acteurs privés (en amont des procédures) qui sont relativement conséquentes dans la stratégie d'opportunité, alors que c'est la réalisation du projet (en aval des procédures) qui dure longtemps dans la stratégie proactive (CPDT, 2009a, p. 54 ; Lejeune *et al.*, 2010).

Bien que dans le contexte wallon, la stratégie d'opportunité soit plus courante que la stratégie proactive, deux des cinq dossiers approuvés en 2009 se rattachaient à la stratégie proactive (CPDT, 2009a, p. 33).

**Questionnement :** Quel est le type de stratégie dominant pour les PRU approuvés en 2016 ? Cette question est formulée par la CPDT (2009a, p. 122) et sera abordée et traitée dans le cadre de cette recherche, au point 7 du chapitre principal.

## 5. Contenu du dossier de PRU

Le contenu d'un dossier de périmètre de remembrement urbain n'est pas défini juridiquement mais il doit obligatoirement comporter un projet de périmètre, un projet d'urbanisme et une évaluation des incidences relative à ce projet (article 127, § 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>). Le dossier peut être réalisé par le demandeur (investisseur ou autorité publique, parfois en collaboration) ou, généralement, par un bureau d'études (CPDT, 2009a, p. 36).

Sur le plan formel, un dossier de périmètre de remembrement urbain contient classiquement trois volumes distincts :

- le rapport final ;
- le dossier cartographique ;
- le résumé non technique.

Sur le fond, la CPDT admet qu'un tel dossier devrait comporter trois points principaux (CPDT, 2009a, p. 36) :

- le projet ;
- l'évaluation des incidences sur l'environnement ;
- l'évaluation financière.

En pratique, le contenu des dossiers approuvés a été précisé au cas par cas par le cabinet du Ministre de l'Aménagement du Territoire. De manière générale, les principaux volets des dossiers sont inspirés du rapport urbanistique et environnemental (RUE) (CPDT, 2009a, p. 196). L'article 18 ter du CWATUP définit le RUE comme étant « *un document d'orientation qui exprime, pour toute partie du territoire communal qu'il couvre, les lignes directrices de l'organisation physique du territoire ainsi que les options d'aménagement et de développement durable* ».

Dans un dossier de PRU, on peut s'attendre à retrouver les éléments suivants :

- introduction : localisation, historique, objectifs, justification, acteurs ;
- situation de droit et de fait ;
- projet : programmation, phasage, options ;
- évaluation des incidences, mesures et alternatives ;
- recommandations.

Le contenu d'un dossier de remembrement urbain varie en fonction de la stratégie adoptée. En effet, le contenu est plus détaillé dans le cadre de la stratégie d'opportunité, où le dossier peut contenir des plans d'architecture et préciser le parcellaire, l'implantation exacte des bâtiments, les matériaux, les caractéristiques des toitures et des vues 3D détaillées. Dans le cadre de la stratégie proactive, le

contenu du dossier est moins précis puisqu'il est limité à des plans masse<sup>12</sup> et à des représentations d'enveloppes de volumes simples (sans ouvertures, toitures, etc). Cette absence de détails est toutefois nécessaire afin de maintenir une certaine flexibilité pour les futurs projets des investisseurs privés (CPDT, 2009a, pp. 179-180).

**Questionnement :** En 2016, le contenu des dossiers de PRU a-t-il été balisé ? Cette question sera traitée dans le cadre de la présente recherche, au point 8.2.

## **5.1. L'évaluation des incidences**

Un dossier de périmètre de remembrement urbain doit donc contenir l'évaluation des incidences relative au projet d'urbanisme associé au PRU. Celle-ci est à la fois un outil d'aide à la décision pour les autorités et instances qui devront remettre un avis sur la demande, mais également un outil d'information pour la population dans le cadre des mesures de publicité (enquête publique, réunion d'information). L'évaluation des incidences doit être réalisée avant la procédure d'approbation du périmètre par le Gouvernement. En effet, cela permet, le cas échéant, d'adapter le projet pour tenir compte des recommandations de l'étude avant le dépôt du dossier (Aries Consultants, 2010, p. 5). Il est à noter que l'article 127 ne prévoit pas d'évaluation des incidences lors de la demande de permis d'urbanisme relatif aux actes et travaux situés dans un PRU. Cela est probablement dû au fait que le législateur a envisagé le PRU comme un outil purement opérationnel (où le périmètre est concerné par un unique projet de type « one shoot ») plutôt qu'un outil stratégique de type « master plan ». Dans la pratique, le remembrement urbain n'est pas toujours utilisé dans l'optique du législateur et cela mène à des scénarios différents en terme d'évaluation des incidences (CPDT, 2009a, p. 28).

La forme et le contenu de l'évaluation des incidences relative au projet d'urbanisme associé au PRU ne sont pas déterminés juridiquement. De ce fait, les auteurs de l'évaluation des incidences réalisent soit un rapport sur les incidences environnementales (RIE), soit une étude d'incidences sur l'environnement (EIE). Ces deux formes d'évaluation environnementale comportent plusieurs différences (Tableau 4). Le contenu de l'EIE, au contraire du RIE, est cadré juridiquement. L'EIE est prévue dans la directive européenne relative aux plans et programmes (directive 2001/42/CE), transposée dans le Code de l'environnement wallon, à l'article D.49, 2°. L'EIE est un document beaucoup plus complet et détaillé que le RIE. De fait, l'EIE est utilisée dans le cadre de la stratégie d'opportunité (projet bien défini) tandis que le RIE porte généralement sur un plan masse et est dès lors utilisé dans le cadre d'une stratégie proactive (projet global). Un RIE ne permet

---

<sup>12</sup> Le plan masse est un plan qui donne une vue d'ensemble d'un projet. Il traduit les options principales de l'urbanisation projetée tant pour les zones constructibles que celles non destinées à l'urbanisation. Il représente le parcellaire projeté et précise l'implantation ainsi que les volumes des bâtiments.

pas, au stade de la procédure d'approbation du périmètre, d'évaluer précisément les incidences du projet. Il doit donc être accompagné lors des demandes de permis ultérieures d'une nouvelle évaluation des incidences. En revanche, l'EIE du projet « one shoot » permet d'éviter la réalisation d'une nouvelle étude lors des demandes de permis. Elle sera uniquement précisée/améliorée en fonction de l'avancement du projet et de la décision des autorités compétentes dans le cadre de l'approbation du périmètre. Par conséquent, les configurations liées au choix d'un RIE ou d'une EIE ont une incidence sur les coûts de transaction puisque l'EIE permet un gain de temps et une économie de moyens par rapport au RIE. De plus, une autre différence majeure entre les deux documents réside dans le fait qu'une EIE doit obligatoirement être réalisée par un auteur agréé, alors que l'auteur d'un RIE peut l'être ou non (risque de différence de qualité). Enfin, au niveau procédural, la consultation préalable de la population est obligatoire dans le cadre d'une EIE (réunion d'information préalable à l'EIE), mais pas dans un RIE (CPDT, 2009a, pp. 37-38).

**Tableau 4 : Différences entre une EIE et un RIE**

<b>Étude d'incidences sur l'environnement (EIE)</b>	<b>Rapport sur les incidences environnementales (RIE)</b>
Contenu détaillé et cadré juridiquement	Contenu peu détaillé et non cadré juridiquement
Utilisation dans le cadre de la stratégie d'opportunité	Utilisation dans le cadre de la stratégie proactive
Agrément de l'auteur obligatoire	Agrément de l'auteur non obligatoire
Consultation préalable du public obligatoire (réunion d'information préalable à l'EIE)	Consultation préalable du public non obligatoire

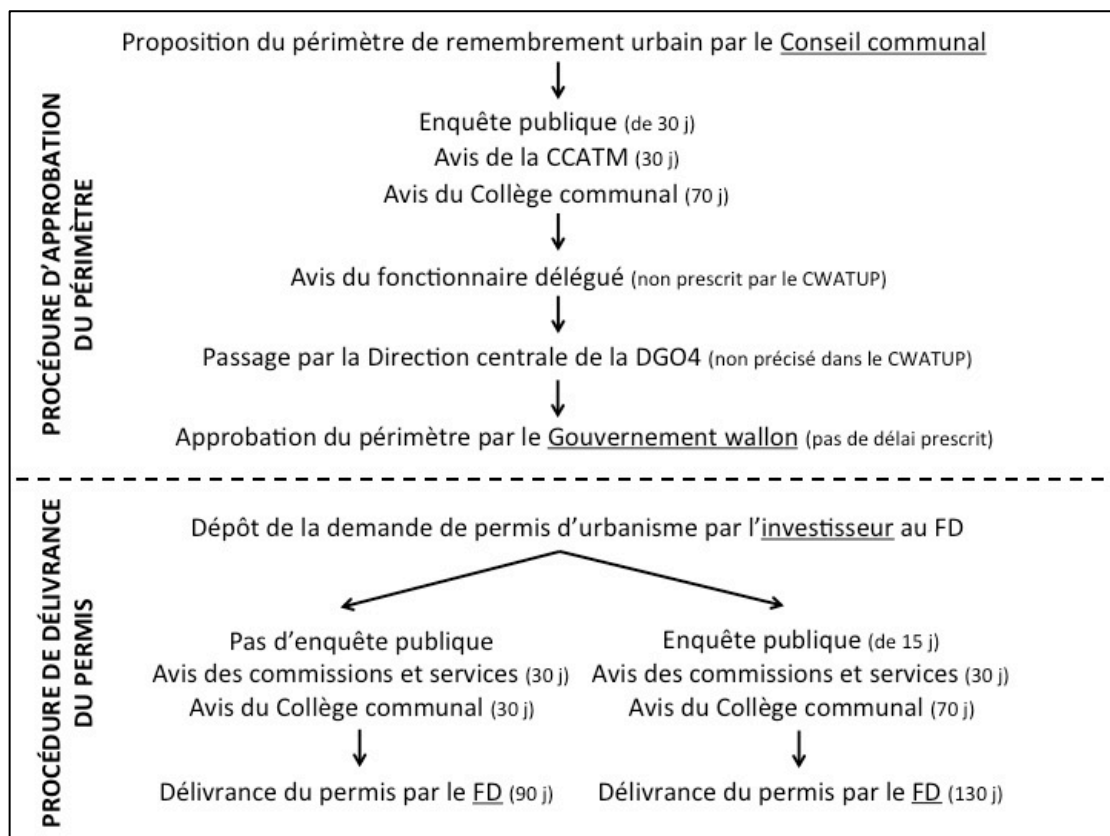
**Questionnement :** La forme de l'évaluation des incidences a-t-elle été précisée en 2016 ? Dans son rapport de 2009, la CPDT jugeait nécessaire de clarifier les règles applicables au PRU en matière d'évaluation des incidences. Cette question sera traitée dans le cadre de cette recherche, au point 8.2.

## 6. Procédure

Sur le plan des procédures, une opération de remembrement urbain suit deux étapes (Figure 3) :

- la procédure d'approbation du PRU ;
- les procédures de délivrance des permis d'urbanisme au sein du PRU.

**Figure 3 : Procédure du remembrement urbain**



Sur base de : CWATUP (art. 127) & CPDT, 2009a, pp. 24-28

## 6.1. Approbation du PRU

La première étape (approbation du périmètre), bien que peu définie dans le CWATUP, peut être synthétisée en quatre sous-étapes :

1. Proposition par le conseil communal (le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement)
2. Avis du collège communal (basé sur l'enquête publique et l'avis de la CCATM)
3. Avis du fonctionnaire délégué
4. Arrêté du Gouvernement

La procédure d'approbation du PRU suit les dispositions de l'article 127, § 1<sup>er</sup>, 8°. Dans les faits, la proposition du périmètre a toujours été entreprise par le conseil communal, alors que le Code permet aussi au fonctionnaire délégué et au Gouvernement de le proposer. Le conseil communal approuve le dossier de PRU (le projet accompagné de l'évaluation des incidences) et le transmet au fonctionnaire délégué, qui doit statuer sur son caractère complet. Le fonctionnaire délégué retransmet le dossier au collège communal et charge celui-ci de réaliser une enquête publique de 30 jours et de solliciter l'avis de la CCATM (si elle existe).

L'avis de la CCATM doit être remis endéans les 30 jours à dater de la réception de la demande du fonctionnaire délégué. L'avis du collège communal, basé sur l'enquête publique et l'avis de la CCATM, doit ensuite être remis endéans les 70 jours à dater de la demande. À défaut, l'avis est réputé favorable. Le collège communal retransmet le dossier au fonctionnaire délégué qui, dans les faits, remet toujours un avis, bien que non prescrit par le Code (CPDT, 2009a, pp. 24-25). Le fonctionnaire délégué établit un projet d'arrêté qu'il transmet avec le dossier à la Direction centrale de la DGO4 à Jambes, plus précisément à la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA)<sup>13</sup>. Le dossier est ensuite adressé au Ministre de l'Aménagement du territoire et à l'ensemble du Gouvernement pour une décision collégiale. Le Gouvernement approuve ou non le périmètre, en tenant compte généralement de l'avis du fonctionnaire délégué. L'avis du fonctionnaire délégué, pourtant non prévu par la loi, est donc relativement contraignant et important dans la décision d'approuver le périmètre.

**Questionnement :** En 2016, comment la procédure d'approbation du PRU, peu définie dans le Code, est-elle appropriée par les acteurs ? Comment la participation citoyenne est-elle prise en compte, et comment influence-t-elle les coûts de transaction ? La recherche menée dans le cadre de ce mémoire permettra de répondre à ces questions, au point 9.

## **6.2. Délivrance des permis**

La seconde étape (délivrance des permis) peut être synthétisée en trois sous-étapes, répétées lors de chaque nouvelle demande de permis :

1. Dépôt de la demande de permis auprès du fonctionnaire délégué
2. Avis du collège communal (basé sur l'éventuelle enquête publique et les avis des commissions et services sollicités)
3. Décision du fonctionnaire délégué (octroi ou refus du permis)

La procédure de délivrance des permis dans un PRU suit les dispositions de l'article 127 (§ 2 à 7). L'unique autorité compétente est dorénavant le fonctionnaire délégué, ce qui a pour but d'accélérer et simplifier la procédure. La commune perd ainsi dans cette seconde étape le contrôle de l'urbanisation du PRU (CREAT-UCL & SPW-DGO4, 2010 ; Delage, 2013). Cette seconde étape est donc multiple car elle comporte plusieurs demandes de permis d'urbanisme, qui vont chacune suivre leur propre procédure. Celles-ci peuvent être soumises ou non à une nouvelle évaluation des incidences (celle-ci n'est pas indispensable si le projet a fait l'objet d'une étude d'incidences complète lors de la procédure d'approbation du PRU) (CPDT, 2009a, p. 37). Premièrement, la demande de permis est adressée

---

<sup>13</sup> La Direction centrale de la DGO4 à Jambes est composée de Départements qui comportent eux-mêmes plusieurs Directions. Le PRU est traité au sein de la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA) du Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme (DAU).



au fonctionnaire délégué, qui notifie dans les 15 jours au demandeur le caractère complet ou non de la demande. Le fonctionnaire délégué charge ensuite le collège communal de réaliser une enquête publique de 15 jours si nécessaire (art. 330) et sollicite les avis des commissions et services concernés (à remettre dans les 30 jours de la demande du FD). L'avis du collège communal doit être transmis dans les 70 jours à dater de la demande du FD si la demande requiert une enquête publique ou l'avis de la CCATM, et dans les 30 jours sinon. À défaut d'être rendus dans les délais, les avis du collège et des commissions et services sollicités sont réputés favorables. L'envoi de la décision du fonctionnaire délégué de délivrer ou refuser le permis intervient dans les 130 jours à dater de l'accusé de l'envoi de la demande de permis si celle-ci requiert une enquête publique ou l'avis de la CCATM, et dans les 90 jours sinon<sup>14</sup>. L'absence de décision envoyée dans ce délai vaut un refus de permis.

## **7. Superficies et limites**

L'échelle et les superficies minimale et maximale d'un périmètre de remembrement urbain ne sont pas définies juridiquement. Néanmoins, selon les travaux préparatoires<sup>15</sup> du Gouvernement wallon, le remembrement urbain vise des projets complexes et de grande ampleur (CPDT, 2009a, p. 35).

Dans les faits, la superficie des dossiers approuvés et en cours en 2009 s'étendait de 2 à 45 hectares. On relève des valeurs de superficie plus faibles pour les PRU s'inscrivant dans une stratégie d'opportunité que dans une stratégie proactive (CPDT, 2009a, p. 35).

La délimitation d'un périmètre de remembrement urbain a une influence sur les procédures puisque les permis à l'intérieur de ce périmètre sont délivrés par le fonctionnaire délégué. Il faut veiller à inscrire le projet dans son contexte et à délimiter le périmètre de manière pertinente afin de proposer un projet urbain cohérent. Idéalement, deux périmètres devraient être construits : un périmètre d'étude pour une réflexion d'ensemble et un périmètre opérationnel correspondant au périmètre de remembrement urbain (CPDT, 2009a, p. 36).

---

<sup>14</sup> L'ouverture de voiries (décret voiries) et la dérogation aux outils réglementaires cités dans l'article 127 § 3 exigent de réaliser une enquête publique et de consulter la CCATM. Dans le cadre du permis relatif au projet d'urbanisme sous-tendu par le PRU, le FD remet donc toujours sa décision dans les 130 jours. En effet, l'ouverture de voiries est une condition nécessaire au remembrement urbain et la demande de permis profite bien souvent de la possibilité de dérogation offerte par l'outil PRU. En revanche, une demande de permis émanant d'un particulier, sans aucun lien avec le projet d'urbanisme mais tout de même située dans le PRU peut, elle, être traitée en moins de 90 jours (si pas d'ouverture de voirie et conforme aux outils réglementaires).

<sup>15</sup> Parlement wallon, Projet de décret, n°354-1 (2005-2006), 4 avril 2006, p. 3.

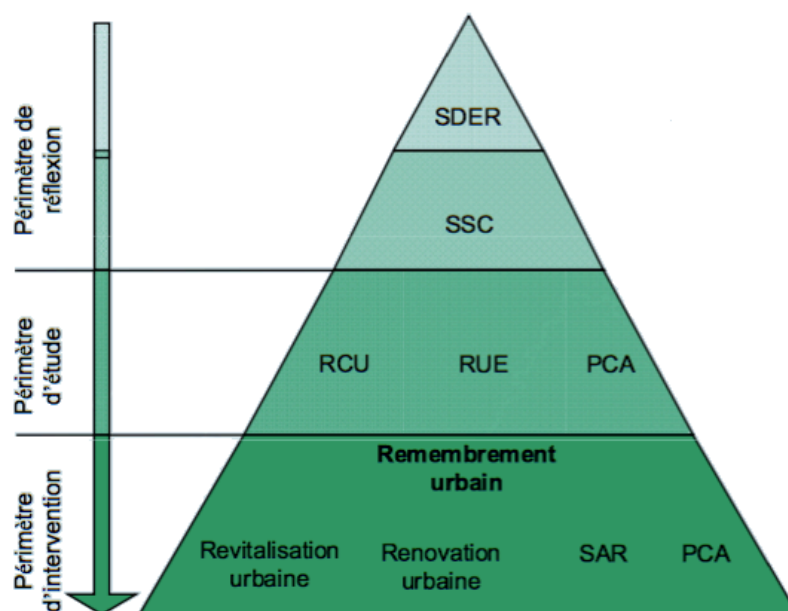
**Questionnement :** Où se localisent les PRU approuvés ? Quelles sont les caractéristiques des sites d'implantation ? Ces questions seront traitées dans le cadre de cette recherche, au point 3.

## 8. Articulation avec les autres outils d'aménagement du territoire

Le remembrement urbain, pour pouvoir fonctionner efficacement, doit s'inscrire dans un cadre plus large assurant une vision d'ensemble du territoire et permettant d'intégrer correctement les opérations ponctuelles (menées par des promoteurs privés sans réelle vision globale) du remembrement urbain (CPDT, 2009a, p. 40). Le PRU doit donc s'articuler efficacement avec les autres outils d'aménagement du territoire, qu'ils soient en complémentarité ou en concurrence avec le PRU (du point de vue des avantages comparatifs). Ces outils sont par exemple le SDER, le SSC, le RUE, le PCA et le SAR. La Figure 4 indique la place du PRU parmi les autres outils d'aménagement ainsi que les types de périmètre auxquels ces outils se rapportent.

**Questionnement :** En 2016, quel est le cadre légal dans lequel s'insèrent les PRU ? Cette question sera traitée dans le cadre de cette recherche, au point 4.

**Figure 4 : Le PRU dans la boîte à outils d'aménagement du territoire**



Source : CPDT, 2009b

Le SDER, outil d'orientation (stratégique), est mentionné dans les arrêtés gouvernementaux relatifs au remembrement urbain mais n'est pas suffisamment précis pour baliser une opération locale de remembrement urbain.

Le SSC est complémentaire au PRU, dans le sens où il reprend les mêmes types d'objectifs que ceux du SDER, mais est plus précis et proche des réalités du terrain.

Le RUE, outil d'orientation, est en principe complémentaire au PRU dans le sens où il peut constituer le master plan préalable (périmètre d'étude) dans lequel le PRU (périmètre d'intervention) vient s'insérer (CPDT, 2009b). Dans les faits, le PRU est parfois utilisé lui-même comme un master plan (stratégie proactive), et le RUE peut par conséquent devenir concurrent lors du choix d'un outil par les autorités. Toutefois, contrairement au PRU, le RUE ne permet pas de déroger aux outils réglementaires existants (il peut seulement proposer des modifications).

Le PCA, outil de fixation (réglementaire), peut être complémentaire ou concurrent au PRU selon la qualité de ce dernier (opérationnalisation ou fixation). Pourtant, les deux outils ont été mis en place dans des optiques et contextes très différents. Le PCA est un outil réglementaire mis en place après la Seconde Guerre mondiale dans le cadre d'une politique normative de reconstruction (Hagesltein, 2000, pp. 77-80). D'un autre côté, le PRU est récent et conçu comme un outil opérationnel dans le cadre d'une politique de dynamisation du renouvellement urbain. Or, dans la pratique, les deux outils ont tendance à devenir concurrents dans certains cas. En effet, dans le cadre d'une stratégie proactive (PRU des Guillemins par exemple), le PRU se détourne de son objet premier (réalisation d'un projet urbanistique précis) pour devenir un instrument de planification à plus grande échelle (davantage réglementaire et stratégique qu'opérationnel). De plus, le PRU concurrence le PCA dans le sens où ce dernier est considéré comme rigide, lourd et lent à mettre en place. Le PRU est un outil de dérogation, il permet de s'écarter du plan de secteur et concurrence ainsi le PCAR<sup>16</sup>. En outre, la concurrence du PRU sur le PCA se vérifie dans le sens où le PRU permet de déroger aux prescriptions d'un PCA (CPDT, 2009a, pp. 43-44). Cet argument est jugé important pour la mise en place d'un PRU car de nombreux projets de PRU profitent de cette possibilité de dérogation à un PCA. En effet, le PCA est considéré comme étant trop contraignant et trop long à modifier. De plus, de nombreux PCA sont désuets car leurs options et prescriptions ne sont plus en accord avec les pratiques d'aménagement actuelles (CPDT, 2009a, p. 122).

---

<sup>16</sup> Le PCAR est l'abréviation de « plan communal d'aménagement révisionnel ». C'est un PCA particulier qui révisé le plan de secteur. Il remplace le PCAD (plan communal d'aménagement dérogatoire) suite à la réforme RESA ter du CWATUP (juin 2009). Le PCAR permet d'aller plus loin que le PCAD car il permet de réviser le PdS (changer complètement l'affectation d'une zone) plutôt qu'uniquement déroger à ses prescriptions. La raison de la mise en place du PCAR était le caractère limité des possibilités pour un PCAD de s'écarter des affectations du PdS (conditions très strictes de l'art. 48, 2°) (PW, Projet de décret, 2008-2009, n° 972-1, p. 2).

**Questionnement :** En 2016, quelle est l'articulation des différents PRU adoptés aux PCA ? C'est une question formulée par la CPDT (2009a, p. 122) et qui sera traitée dans le cadre de cette recherche, au point 4.

Le SAR, outil opérationnel, est plutôt concurrent puisqu'il permet les mêmes mécanismes de dérogation et d'expropriation et offre, contrairement au PRU, des possibilités de subsides pour la mise en œuvre des projets<sup>17</sup>. De plus, l'extension continue du champ d'application des nouveaux SAR les rapproche des autres outils opérationnels (tels que le PRU dans certains cas). L'autre principale différence entre les deux outils demeure dans les conditions d'implantation du périmètre : alors que le périmètre de SAR doit obligatoirement être établi sur un site précédemment affecté à toute autre activité que le logement, le PRU doit s'implanter en milieu urbain. Ainsi, le dispositif du SAR ne doit pas nécessairement être utilisé en milieu urbain ou viser à la requalification, mais il doit participer 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* » (art. 167, 1<sup>o</sup>). Cela rejoint néanmoins fortement les enjeux du PRU. Par conséquent, les deux outils sont très proches, hormis les différences concernant la possibilité de subsides et les conditions d'implantation du périmètre (CPDT, 2009a, p. 48).

**Questionnement :** En 2016, pour quelles raisons a-t-on recours au remembrement urbain ? Cette question sera traitée dans le cadre de cette recherche, au point 5.

## 9. Les coûts de transaction

### 9.1. La théorie des coûts de transaction

Les projets immobiliers s'accompagnent bien évidemment de coûts matériels, mais aussi inévitablement de coûts non matériels. Ces derniers, qui s'opposent donc aux coûts de production, sont appelés « coûts de transaction ». La notion de « coûts de transaction » est née en 1937 dans l'article « The Nature of the Firm » de Ronald Coase. Dès 1975, Oliver Williamson a développé la théorie des coûts de transaction dans le cadre de la nouvelle économie institutionnelle (NEI)<sup>18</sup>. Aujourd'hui, l'utilisation du terme « coûts de transaction » s'est élargie au domaine de l'aménagement du territoire (Halleux *et al.*, 2015, p. 7).

---

<sup>17</sup> Néanmoins, un périmètre de remembrement urbain peut se superposer à un périmètre de rénovation urbaine ou à un périmètre de revitalisation urbaine qui, eux, permettent de bénéficier de subsides.

<sup>18</sup> La nouvelle économie institutionnelle est un « *courant de pensée qui a pour point commun de s'interroger sur le rôle joué par les institutions (que l'on peut définir de manière générique comme l'ensemble des règles et des normes qui encadrent et régulent les comportements) dans la coordination économique et l'organisation des sociétés* » (Halleux, 2014, p. 114). La NEI affirme qu'il est essentiel de distinguer « institution » et « organisation ». Par analogie, les institutions sont les règles du jeu, tandis que les organisations sont les joueurs (Halleux *et al.*, 2015, p. 8).

De manière générale, les coûts de transaction sont ceux accompagnant l'échange et ceux liés aux opérations de gestion et de coordination (Halleux, 2014, p. 117). Ils se composent des coûts d'information, des coûts liés au suivi des démarches administratives et des coûts liés aux consultations et négociations (Halleux *et al.*, 2010). Pour sa part, Buitelaar (2004) différencie deux types de coûts de transaction : les coûts d'information et les coûts institutionnels, parmi lesquels on retrouve les coûts nécessaires pour la création des institutions<sup>19</sup> et ceux pour l'utilisation de celles-ci (Halleux *et al.*, 2015). Les coûts de transaction sont par conséquent des coûts sans transaction financière, liés aux activités de coordination. Pour ces raisons, le vocable « coûts de coordination » serait plus approprié. Ces coûts représenteraient 50 % du PIB dans les pays riches, et probablement le même pourcentage dans les opérations de développement et d'urbanisation (Halleux, 2014, p. 117). Dans le cadre du remembrement urbain, les coûts de transaction sont supportés par les autorités régionales, communales et par les promoteurs privés (Lejeune *et al.*, 2010).

Halleux *et al.* (2015) ont réalisé une revue de la littérature à propos des coûts de transaction de la nouvelle économie institutionnelle (Figure 5). Il en ressort que les coûts de transaction sont généralement différenciés entre coûts ex-ante (coûts préalables) et coûts ex-post (coûts postérieurs) par rapport à un accord de contrat entre partenaires. Les coûts ex-ante sont associés à la rédaction, la négociation et la garantie d'un accord. Ils correspondent aux phases de recherche d'information, de réalisation du cahier des charges, de recherche de partenaires et de dépouillement des offres (Lavastre, 2001, p. 11). Les coûts ex-post interviennent après la signature du contrat et se décomposent en de nombreuses catégories. Ils peuvent apparaître lors d'événements inattendus (qui arrivent surtout si le contrat n'a pas été défini de manière précise).

L'origine des coûts est double ; ils apparaissent avec l'incompatibilité de but (différences d'objectifs entre les partenaires) et avec l'ambiguïté de la performance (incertitude pour un partenaire d'évaluer la performance de l'autre).

Plusieurs facteurs expliquent l'importance des coûts de transaction et les arrangements institutionnels choisis :

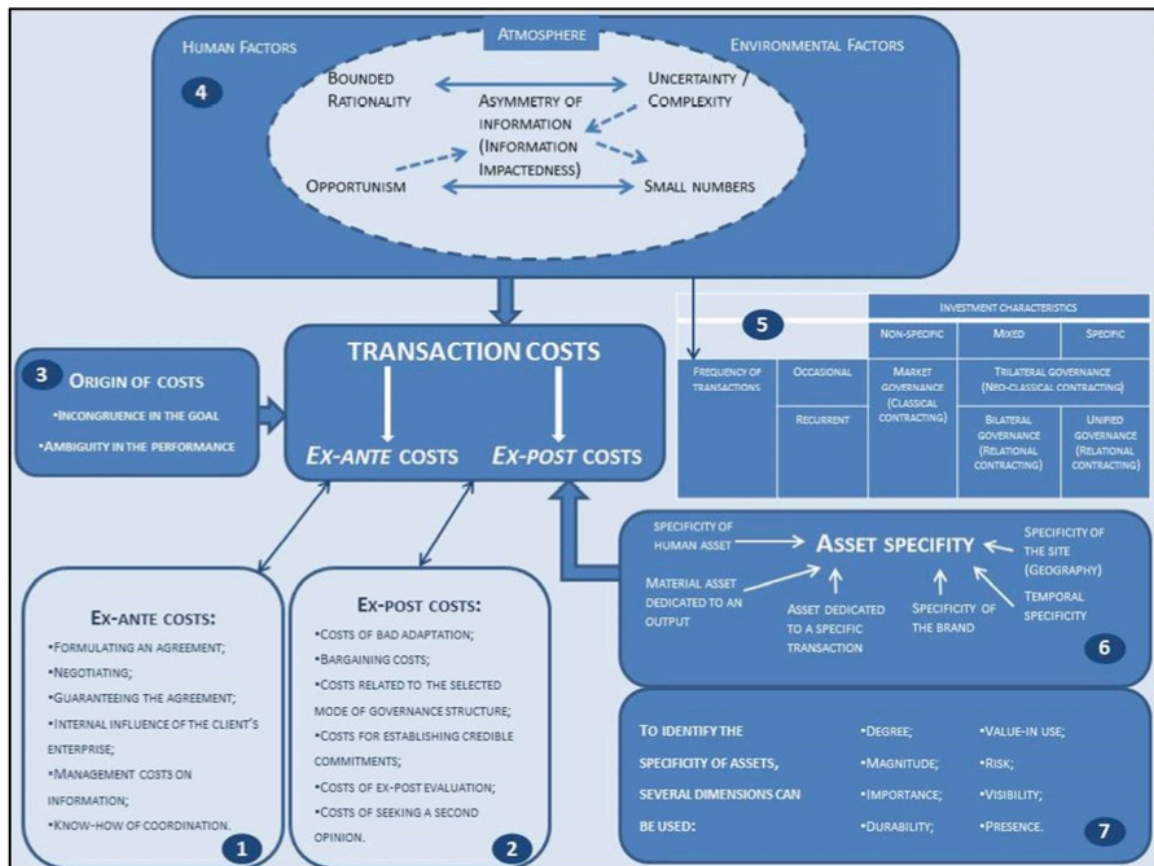
- Les hypothèses comportementales (facteurs humains)
  - La rationalité limitée : information limitée, limitations cognitives, temps limité

---

<sup>19</sup> Les institutions sont définies par A. Benham (2000-2014) comme étant constituées de restrictions formelles telles que les règlements, lois et constitutions, et de restrictions informelles qui sont des normes de comportement, des conventions et des codes de conduite auto-imposés. Coase (1999) mentionne que les coûts de l'échange (de transaction) dépendent des institutions d'un pays, c'est-à-dire les systèmes légal, politique, éducatif et la culture, puisque ces institutions régissent la performance du système économique (Halleux *et al.*, 2015, p. 9).

- L'opportunisme : recherche d'intérêt personnel aux dépens des autres
- Les caractéristiques des transactions
  - La spécificité des actifs : spécificités du site, des actifs physiques et humains
  - L'incertitude et la complexité (facteurs environnementaux) : corrélées à la taille et la durée du projet, ainsi qu'à l'instabilité du cadre légal
  - La fréquence des transactions

**Figure 5 : Synthèse de la revue de la littérature sur les coûts de transaction**



Source : Halleux et al., 2015, p. 16 (sur base de : Lavastre, 2001, p. 20)

## 9.2. La quantification des coûts de transaction

Les coûts de transaction peuvent être mesurés en unités de temps ou en unités monétaires. Néanmoins, ce sont souvent des coûts temporels plutôt que directement monétarisés. En outre, bien que les études aient pu déterminer l'origine des ces coûts, quasiment aucune n'a tenté de les quantifier en termes monétaires (Halleux et al., 2015).

Cependant, Halleux *et al.* (2015) ont développé une méthode pour mesurer temporellement et monétairement les coûts de transaction globaux du développement d'infrastructures vertes<sup>20</sup> en milieu urbain. Leur méthodologie, inspirée de la nouvelle économie institutionnelle, intègre deux approches complémentaires : une approche indirecte avec l'administration d'un questionnaire et une approche directe avec la réalisation d'entretiens semi-directifs. Ils ont appliqué leur méthode d'évaluation à deux projets d'infrastructures vertes en Wallonie : la régénération du Parc de la Chartreuse à Liège et le réaménagement de la Vesdre dans le quartier Pré-Javais à Verviers.

Tenter de mesurer les coûts de transaction implique d'importantes difficultés pratiques en termes de temps, d'argent et d'efforts. En d'autres mots, évaluer les coûts de transaction d'un projet engendre d'importants coûts de transaction dans le cadre de la recherche (pris en charge à la fois par les chercheurs et les partenaires enquêtés) (Buitelaar, 2004, p. 2543). De plus, la diversité des coûts de transaction les rend difficiles à quantifier, et il faudrait obtenir des informations détaillées de la part d'un grand nombre de parties prenantes. En raison de ces difficultés, Halleux *et al.* (2015) ont décidé de ne mesurer que les coûts de transaction portés par les parties prenantes de premier rang, c'est-à-dire les organisations qui développent le projet. Les parties prenantes de premier rang collaborent avec les parties prenantes de second rang, constituées des sous-traitants (maître d'œuvre, conseillers, ...) et des autorités publiques compétentes. Les coûts pris en charge par les parties prenantes de second rang ne sont donc pas mesurés, et la méthodologie développée ne permet qu'une évaluation minimale des coûts de transaction totaux.

### **9.3. Les coûts de transaction en aménagement du territoire**

L'approche par les coûts de transaction a longtemps été négligée dans les études foncières. Ce n'est que récemment, dans le cadre de la nouvelle économie institutionnelle, que l'on a démontré leur importance dans le domaine de l'aménagement (Lejeune *et al.*, 2010). Par ailleurs, en aménagement du territoire, les coûts de transaction sont en pleine augmentation. Cela s'explique par le développement de la participation citoyenne (réunions d'information et de concertation, enquêtes publiques), par la prise en compte des enjeux environnementaux (études d'incidences) et par la dispersion de l'urbanisation (risques de NIMBY donc de recours) (Lejeune *et al.*, 2010).

---

<sup>20</sup> Une infrastructure verte peut être définie comme étant un équipement collectif « conçu et géré comme une ressource multifonctionnelle capable de fournir les bénéfices du paysage, des services écologiques et de la qualité de vie requis par la population ; il sert et est nécessaire au développement durable. Sa conception et sa gestion devraient respecter et mettre en évidence la particularité d'une région à l'égard des habitats et des types de paysages ». (Traduction personnelle depuis Town and Country Planning Association, 2008, p. 5).

En outre, les coûts de transaction sont plus importants en milieu urbain dense qu'en milieu rural. De la même manière, ils sont plus importants lors d'une opération de recyclage urbain qu'en configuration d'extension urbaine. En outre, le seul blocage du recyclage urbain que le PRU tente de lever est lié à la délivrance des autorisations administratives. Ce blocage semble proportionnel à la taille des communes et à la densité d'occupation. De cette façon, en milieu urbain, les procédures sont souvent plus compliquées et plus longues. Cela est dû à l'organisation plus complexe des administrations et à la présence d'un millefeuille juridique de couches réglementaires (CPDT, 2009a). De plus, la densité de population y est plus élevée et par conséquent, les risques de NIMBY et donc de recours sont plus fréquents (CPDT, 2009a, p. 17 ; Halleux, 2015, p. 155). En dehors du milieu dans lequel s'insère le projet, les coûts de transaction semblent également être plus importants si le projet déroge aux prescriptions des plans en vigueur et si la charge de travail des autorités locales est conséquente (CPDT, 2009a, p. 45).

**Questionnement :** Dans le cadre du remembrement urbain, quels sont les facteurs influençant la durée des procédures ? Cette question sera traitée dans le cadre de cette recherche, au point 6.

Consciente de l'augmentation des coûts de transaction dans le domaine de l'aménagement et de l'importance de ceux-ci en milieu urbain, la Région wallonne a donc mis en place le dispositif du PRU. L'objectif du remembrement urbain est de simplifier et raccourcir les procédures administratives liées au renouvellement urbain. En d'autres termes, son objectif est de limiter les coûts de transaction.

Or, les premières études ont démontré que, dans les faits, les coûts de transaction des projets urbains semblent très difficilement compressibles. La CPDT (2009a) a relevé que pour les cinq premiers PRU approuvés, les procédures officielles d'approbation du périmètre duraient entre un an et un an et demi, soit moins longtemps que pour les PCA (trois ans et demi<sup>21</sup>) mais davantage que les délais théoriques prévus par les textes (trois mois). De plus, en matière de remembrement urbain, limiter les coûts de transaction liés aux procédures administratives officielles induirait des coûts plus importants à d'autres moments dans le processus de développement. Ces coûts apparaissent déjà bien en amont de la procédure d'approbation du périmètre (Marique *et al.*, 2010 ; Lejeune *et al.*, 2010). D'un point de vue de la théorie des coûts de transaction de la NEI, ils peuvent être considérés comme des coûts-ante.

---

<sup>21</sup> Cette durée moyenne de mise en place d'un PCA(D) a été calculée par la CPDT sur base des délais d'une cinquantaine de PCA adoptés entre 2000 et 2009. Il serait intéressant, dans le cadre d'une recherche ultérieure, de recalculer ces délais afin de savoir s'il existe des différences entre la révision d'un PCA, l'élaboration d'un PCA simple (conforme au PdS) et l'élaboration d'un PCAR.

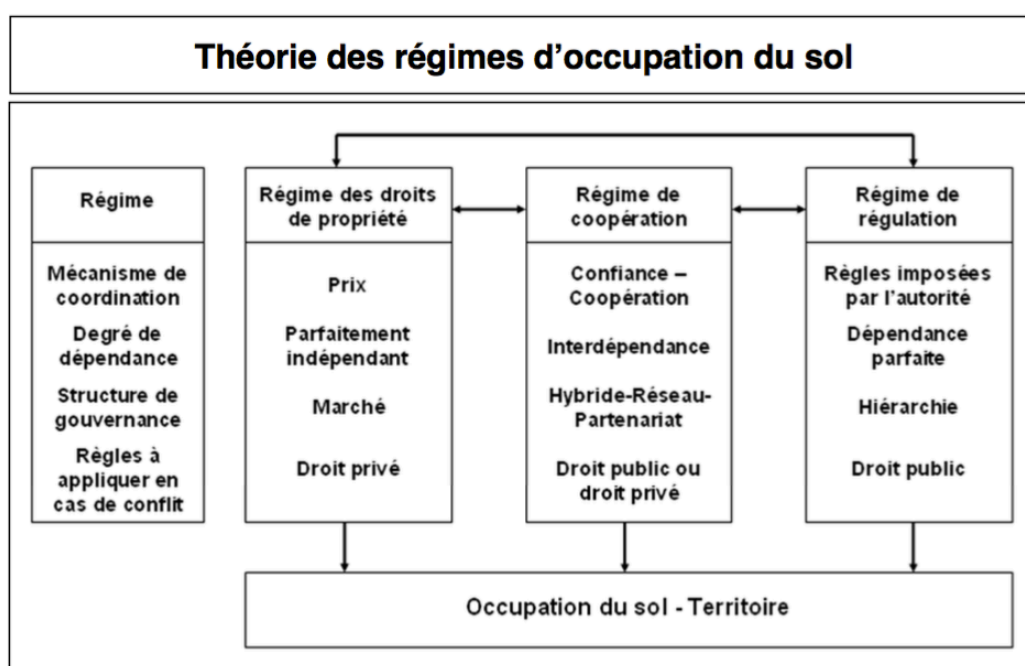


**Questionnement :** Quid des nouveaux PRU approuvés en 2016 ? La durée effective de la procédure d'approbation du périmètre correspond-elle aux délais théoriques ? Est-elle plus courte que pour les PCA, les RUE et les SAR (sans oublier les réflexions en amont) ? Ces questions, inspirées des remarques de la CPDT (2009a, p. 122), trouveront réponse dans le cadre de cette recherche, aux points 10 et 11.

En outre, l'objectif du PRU d'aider à lever une série d'obstacles aux opérations de recyclage urbain a été remis en cause par les premières études qui ont soulevé un manque de précision et de sécurité juridique de l'outil (Harou & Lejeune, 2012). Ce manque de sécurité juridique pousse les différents acteurs à négocier le plus tôt possible, bien avant la procédure officielle, afin de s'accorder sur le projet et de le sécuriser avant son instruction (Lejeune *et al.*, 2010). De plus, le manque de précision et le caractère récent du PRU engendrent des coûts d'appropriation du dispositif, puisque les acteurs consacrent du temps à se renseigner sur le nouvel outil (Halleux, 2014, p. 321 ; Harou & Lejeune, 2012 ; Lejeune *et al.*, 2010).

En dehors de l'insécurité juridique et de l'imprécision du PRU, le régime d'occupation du sol et la structure de gouvernance liés au dispositif sont également responsables de coûts de transaction importants (Lejeune *et al.*, 2010). Dans la théorie des régimes d'occupation du sol de la nouvelle économie institutionnelle (Figure 6), le remembrement urbain se rapproche du régime de coopération et d'une structure de partenariat. En effet, il existe une « coopération induite » (Verhage, 2008) entre la commune, la région et les promoteurs privés. Cette triangulation complexe suppose une interdépendance poussée entre les trois parties. Le rôle des pouvoirs publics n'est dans ce cas plus d'imposer une dynamique strictement hiérarchique, mais de concilier les intérêts divergents des acteurs. Cela induit des coûts de transaction lors des négociations, qui sont par conséquent plus importants dans le régime de coopération (en plein développement avec les partenariats public-privé) que dans le régime de régulation (Halleux, 2014 ; Lejeune *et al.*, 2010).

Figure 6 : Théorie des régimes d'occupation du sol de la NEI



Source : Halleux, 2014, p. 116

## 10. Conclusion de l'état de l'art

Dans un premier questionnaire, nous nous interrogeons sur la possibilité de mesurer les coûts de transaction dans le cadre d'une opération de remembrement urbain, ainsi que sur l'efficacité réelle du PRU dans la diminution de ces coûts. La question de l'influence des formes d'appropriation de l'outil (de la stratégie adoptée) sur les coûts de transaction était également posée.

L'état de l'art, qui présente la situation en 2009, a permis de répondre en partie à ces premières questions. En effet, il est possible de mesurer les coûts de transaction dans le domaine de l'aménagement, mais il est plus difficile de les évaluer en unités monétaires qu'en unités de temps. Les premières recherches ont démontré que les coûts de transaction des projets urbains étaient difficilement compressibles et que par conséquent, le PRU ne semblait pas diminuer de manière efficace ces coûts (délais effectifs d'un an à un an et demi contre des délais théoriques de trois mois). Pour autant, ces études ont été menées alors que l'outil n'était pas encore mûr. La présente recherche a pour objectif de vérifier leurs conclusions en matière de réduction des coûts de transaction. Enfin, il a été vu que la stratégie d'opportunité mène à des coûts de transaction plus faibles que la stratégie proactive. Les causes des longues durées sont plutôt liées aux négociations préalables (coûts ex-ante) dans la stratégie d'opportunité et à la réalisation concrète du projet (coûts ex-post) dans la stratégie proactive.

Suite aux premiers questionnements, de nouvelles questions ont émergé au fil de l'état de l'art. Elles sont en lien avec la problématique de la recherche et certaines ont été inspirées des remarques de la CPDT ou formulées par celle-ci dans son rapport de 2009 (p. 122). Le but est d'étudier si les premières analyses menées en 2009 peuvent être confirmées avec les périmètres approuvés en 2016, ou bien si des changements ont eu lieu avec la généralisation de l'outil.

Ces nouvelles questions, relatives à la situation en 2016, sont synthétisées ci-dessous :

- Où se localisent les PRU approuvés ? Quelles sont les caractéristiques des sites d'implantation ? Quelles sont les directions extérieures au sein desquelles le plus grand nombre de PRU a été approuvé ?
- Quel est le cadre légal dans lequel s'insèrent les PRU ? Quelle est l'articulation des différents PRU adoptés aux PCA ?
- Pour quelles raisons a-t-on recours au remembrement urbain ?
- Quels sont les facteurs influençant la durée des procédures ?
- Quel est le type de stratégie dominant pour les PRU approuvés ?
- Le contenu des dossiers de PRU a-t-il été défini ? La forme de l'évaluation environnementale relative au projet d'urbanisme a-t-elle été précisée ?

- Comment la procédure d'approbation du PRU, peu définie dans le Code, est-elle appropriée par les acteurs ? Comment la participation citoyenne est-elle prise en compte, et comment influence-t-elle les coûts de transaction ?
- La durée effective de la procédure d'approbation du PRU correspond-elle aux délais théoriques ? Est-elle plus courte que pour les PCA, les RUE et les SAR (sans oublier les réflexions en amont) ?

L'état de l'art constituait la première méthode pour répondre aux questionnements initiaux posés dans le cadre de ce mémoire. Ci-après, l'étude des quatorze périmètres approuvés en Wallonie est la deuxième méthode pour répondre aux nouvelles questions soulevées.

# Étude des PRU approuvés en Wallonie

---

Dans ce chapitre, qui constitue le chapitre principal de ce mémoire, nous allons tenter de répondre aux questions soulevées tout au long de l'état de l'art. Le chapitre présente les résultats obtenus sur base de l'analyse des dossiers de PRU, des entretiens auprès des témoins privilégiés mais aussi des recherches menées dans les documents juridiques auxquels les différents acteurs ont fait allusion lors des entretiens : CWATUP, travaux parlementaires préparatoires, décrets et projets de décret, arrêts du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle.

En août 2016, au moment de la finalisation de ce mémoire, quatorze périmètres de remembrement urbain ont été approuvés en Wallonie. À l'époque de la publication du rapport de la CPDT, c'est-à-dire en septembre 2009, cinq PRU étaient approuvés (Orp-le-Petit, Motte-Aqualys, Bellecourt, Guillemins, Droixhe). En six ans, neuf nouveaux PRU ont donc été adoptés.

Bien que le PRU vise des projets d'ampleur et donc relativement exceptionnels, cela paraît peu (en comparaison au nombre de PCA et SAR adoptés<sup>22</sup>, par exemple). De ce point de vue, l'outil ne semble pas avoir eu le succès escompté et sa généralisation en Wallonie semble avoir été compromise (sauf en province de Hainaut où le nombre de PRU approuvés est de 10). En effet, seules la province de Hainaut<sup>23</sup> et dans une moindre mesure la province de Namur ont vu apparaître de nouveaux PRU approuvés entre 2009 et 2016 (huit en province de Hainaut et un en province de Namur). De plus, la province de Hainaut compte de nombreux dossiers de PRU en cours. À l'inverse, les provinces du Brabant wallon, Liège et Luxembourg ne dénombrent aucun nouveau PRU approuvé. À noter tout de même, dans le Brabant wallon, les deux importants dossiers en cours de Waterloo et de Wavre. Nous allons tenter de comprendre les raisons de ce faible engouement pour l'outil.

---

<sup>22</sup> En 2016, il existe des milliers de PCA et des milliers de SAR adoptés en Wallonie.

<sup>23</sup> Ou plus exactement, les directions extérieures de Hainaut I et de Hainaut II puisque les PRU sont gérés par direction extérieure et non par province (les limites des directions extérieures correspondent aux limites des provinces pour les provinces du Brabant wallon, Namur et Luxembourg, mais ce n'est pas le cas pour les provinces de Liège et de Hainaut).

# 1. Méthodologie

La recherche s'est déroulée en deux parties :

- 1) Le dépouillement et l'analyse des quatorze dossiers<sup>24</sup> des PRU approuvés.
- 2) Les entretiens semi-directifs auprès de témoins privilégiés.

Cette méthodologie s'inspire de celle suivie par la CPDT (2009a) dans son rapport final à propos du remembrement urbain (pour les deux parties), et de celle employée par Halleux *et al.* (2015) dans leur rapport Value+ à propos des coûts de transaction (pour le recours à des entretiens semi-directifs).

La première partie est plutôt antérieure à la seconde même si elles ont été dans un second temps menées en parallèle, dans le but de comparer et d'enrichir les éléments obtenus. En effet, les dossiers ne donnent des informations qu'à propos de la première étape du remembrement urbain (procédure d'approbation du PRU), et aucune à propos des permis délivrés dans un second temps.

## 1.1. L'analyse des dossiers de PRU approuvés

La récolte (photocopie) des dossiers a été opérée en décembre 2015 dans les directions extérieures de Mons, Charleroi, Namur et Wavre. Les deux dossiers de Liège, Guillemins et Droixhe, ont quant à eux été transmis par courriel. Le premier a été envoyé par le fonctionnaire délégué de Liège I et le second par le directeur du Département du Logement, de la Régie foncière, du Développement économique et commercial de la Ville de Liège.

Après la récolte des dossiers, une première lecture de ceux-ci a permis d'en prendre connaissance. Ensuite, lors d'une deuxième lecture, une synthèse globale des quatorze PRU a été réalisée sous forme de tableaux (voir annexes). Cette synthèse a été effectuée sur base d'un protocole d'analyse établi selon différents points inspirés du rapport de base de la CPDT :

- Site (direction, superficie et situation foncière)
- Cadre légal préexistant
- Justificatifs du remembrement urbain
- Acteurs et type de stratégie
- Projet et programmation
- Chronologie de la procédure

---

<sup>24</sup> Il s'agit ici des dossiers administratifs, reprenant non seulement les dossiers de PRU en tant que tel (projet + évaluation des incidences), mais aussi les arrêtés du Gouvernement, les publications au Moniteur belge et les différents courriers (notifications, éventuels recours au Conseil d'État, etc).

Cette synthèse rend plus facile et plus rapide la comparaison des dossiers entre eux. De plus, les différents points abordés sont pertinents et en lien avec la problématique de la recherche.

## **1.2. Les entretiens auprès de témoins privilégiés**

Les entretiens semi-directifs ont été menés de début juin à début août 2016 auprès d'acteurs communaux et régionaux, de promoteurs privés et de juristes. Ils ont été réalisés sur base d'un guide d'entretien préalablement établi en fonction du type d'acteur interrogé et de l'avancement de la réflexion (voir annexes). Ces entretiens permettent d'enrichir les informations obtenues à partir des dossiers, notamment en apportant des éléments à propos des permis délivrés au sein des PRU.

Les entretiens ont été effectués avec les personnes suivantes :

- Acteurs régionaux :
  - Raphaël Stokis, fonctionnaire délégué de Hainaut II ;
  - Edouard Libotte, premier attaché, Direction de Namur ;
  - Jean-Claude Cornet<sup>25</sup>, premier attaché, Direction de Hainaut I ;
  - Cécile Danis, attachée architecte, Direction de Hainaut I ;
  - Julien Toussaint, attaché architecte, Direction de Hainaut I ;
  - Caroline Verviers, architecte, Direction de Liège I ;
- Acteurs communaux :
  - Michèle Rouhart, ingénieur architecte, Ville de Mons ;
  - Céline Baily, CATU, Ville de Charleroi ;
  - Céline Bodson, CATU, Ville de Liège ;
  - Marjorie D'Heur, CATU, et Hugues Ghenne, bourgmestre d'Orp-Jauche ;
- Promoteurs privés :
  - Jacques Latouche, directeur immobilier de Bodymat ;
  - Pierre Ursi, administrateur délégué de Black Horse Promotions ;
  - Muriel Storder et Luc Vansassenbrouck, représentants de Domovoi ;
- Juristes :
  - Jean-Pol Van Reybroeck, inspecteur général à la DAU, professeur à l'UCL et ancien chef de cabinet du ministre Antoine, Benoît Gervasoni, juriste et responsable de la Cellule Aménagement-Environnement à la DAU, et Julie Hodeige, architecte et attachée à la DAU ;
  - Michel Delnoy, avocat spécialisé en droit de l'urbanisme et de l'environnement et professeur à l'ULg ;

---

<sup>25</sup> Jean-Claude Cornet est fonctionnaire délégué à l'intérim (il ne l'était pas encore lors de l'entretien) suite au décès de Patrick Roussille le 5 juillet 2016.

- Sophie Hanson, secrétaire au Conseil économique et social de la Région wallonne et chargée de cours de politique de l'environnement et du territoire à l'ULg ;
- Muriel Vanderhelst, auditrice au Conseil d'État.

Il n'a pas été possible et, de plus, pas nécessaire d'effectuer des entretiens pour chacun des trois acteurs (commune, Région, promoteur privé) prenant part dans la réflexion autour d'un PRU. En effet, soit ces acteurs étaient injoignables soit les personnes s'occupant de près du PRU étaient décédées. Cela ne semble toutefois pas poser problème dans la mesure où la recherche ne s'attache pas à faire une étude de cas. L'objectif est d'étudier l'outil PRU dans sa globalité sur base des quatorze périmètres approuvés ; dès lors, dix-sept entretiens sont largement suffisants à cette fin. En outre, il a été constaté que les derniers entretiens n'apportaient plus de nouvelles informations pertinentes (plus-value décroissante avec saturation de l'information<sup>26</sup>).

Par ailleurs, des échanges téléphoniques et/ou de courriels ont été réalisés afin d'obtenir des informations manquantes auprès des personnes suivantes :

- André Delecour, fonctionnaire délégué de Liège I ;
- Christian Radelet, fonctionnaire délégué du Brabant wallon ;
- Laurence Deplechin, CATU, Ville de Mouscron ;
- Stéphanie Perreman, CATU, Ville de Soignies ;
- Déborah Servadio, CATU, Ville de La Louvière ;
- Geneviève Colpin, architecte, commune de Manage ;
- Benny Geldhof, développeur de projets chez Huyzentruyt.

---

<sup>26</sup> « Dans des conditions optimales, l'atteinte de la saturation de l'information devrait marquer la fin de la collecte auprès des informateurs clés. Cela signifie que les informations recueillies deviennent répétitives, c'est-à-dire que les entretiens n'apportent plus d'éléments nouveaux ou complémentaires. » (INSPQ, 2009, p. 2).



## 2. Présentation des quatorze PRU approuvés

Avant d'entamer la présentation des résultats de la recherche, il est nécessaire, pour une meilleure compréhension, d'introduire brièvement les quatorze périmètres approuvés qui constituent l'objet de l'étude. Les informations données proviennent majoritairement de l'analyse des dossiers de PRU, mais aussi des entretiens auprès des témoins privilégiés pour la situation en 2016.

### 2.1. Ancienne Brasserie du Peuple

- **Localité** : Dour
- **Direction extérieure** : Hainaut I (Patrick Roussille)
- **Superficie** : 2,64 ha
- **Date d'approbation** : 03/05/2012
- **Outils réglementaires préexistants** : PCA de 1954
- **Projet** : Logements (appartements, maisons unifamiliales), home communal, centre de jour, résidence-services, bureaux et services, commerces

Le PRU « Ancienne Brasserie du Peuple » (Figure 7) est situé dans le centre de Dour, dans le Borinage, à une quinzaine de kilomètres au sud-ouest de Mons. Sa superficie, relativement faible, est de 2,64 ha.

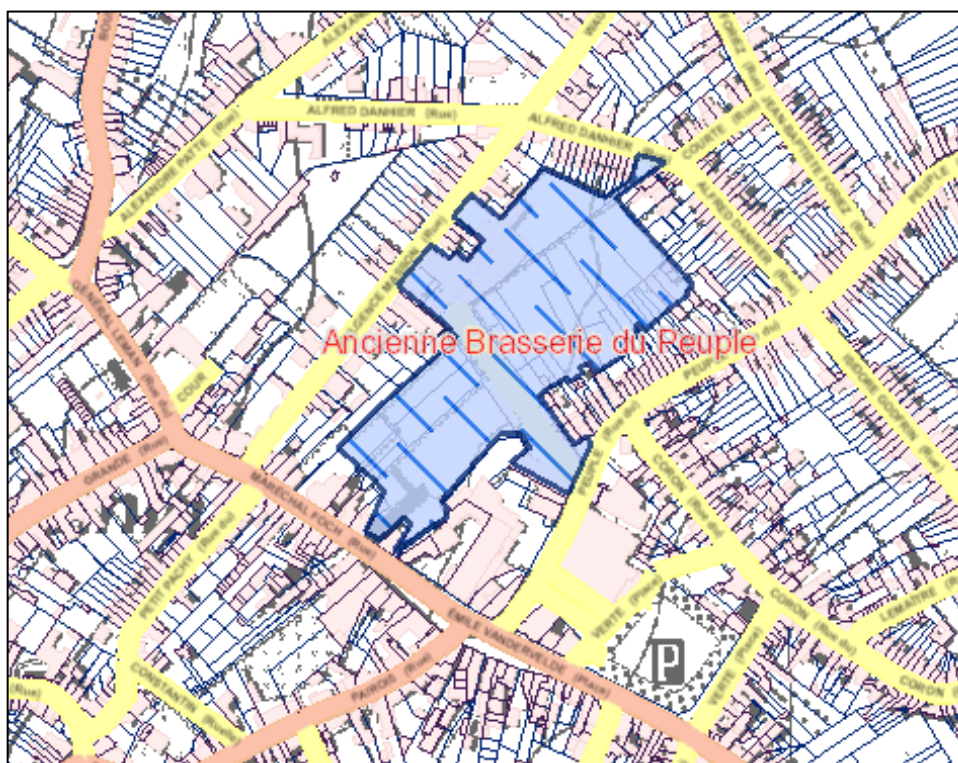
La zone comprise dans le PRU est localisée majoritairement en zone d'habitat au plan de secteur, bien qu'une petite partie soit reprise en zone de services publics et équipements communautaires. Le site est repris dans un PCA obsolète de 1954 (PCA « Quartier de la rue Delval »), qui ne prévoit pas la possibilité d'urbaniser en intérieur d'îlot. L'objectif est de restructurer l'îlot qui était autrefois occupé par une brasserie qui tomba en faillite en 1964 et qui est à l'abandon depuis lors.

Des projets de rénovation urbaine pour tout le centre de Dour et de revitalisation urbaine pour l'îlot de la brasserie étaient à l'étude au moment de la réflexion sur le PRU. Un large périmètre de rénovation urbaine a été approuvé en janvier 2013, mais aucun périmètre de revitalisation urbaine n'a encore été adopté à ce jour. Son adoption est retardée pour des raisons pécuniaires mais il devrait néanmoins voir le jour à terme.

Le projet d'urbanisme est porté par la société anonyme Black Horse Development. Il prévoit, conformément à la définition du PRU dans le CWATUP, un développement de nouvelles fonctions urbaines mixtes : 225 logements dont une partie réservée aux soins de santé (résidence-services), des espaces de bureaux et services et des commerces.

Mi-2016, la mise en œuvre du projet n'a pas encore commencé. Le fonctionnaire délégué a reçu uniquement une demande de permis technique en mai 2015 pour l'ouverture d'une voirie. La demande a été déclarée incomplète et depuis, plus aucun contact n'a été pris par le promoteur en raison de difficultés financières. En effet, le dossier a traîné au niveau du fonctionnaire délégué et cela a contraint le promoteur à mettre le projet en stand-by, au profit d'autres projets immobiliers. Le dossier complet devrait tout de même être déposé en octobre 2016 et les travaux de voiries devraient commencer en 2017.

**Figure 7 : PRU « Ancienne Brasserie du Peuple »**



Source : DG04-SPW, 2013

## 2.2. Chemin de l'Inquiétude

- **Localité :** Mons
- **Direction extérieure :** Hainaut I (Patrick Roussille)
- **Superficie :** 2,12 ha
- **Date d'approbation :** 23/05/2013
- **Outils réglementaires préexistants :** RCU de 2000 révisé en 2006, PCAD<sup>27</sup> de 2001
- **Projet :** Logements (appartements et studios), petits commerces et services

<sup>27</sup> Un PCAD est un PCA dérogatoire au plan de secteur. Il a été remplacé par le PCAR (PCA révisionnel) lors de la réforme RESA ter du CWATUP (juin 2009).

Le PRU « Chemin de l'Inquiétude » (Figure 9) est situé directement à l'ouest du centre-ville de Mons, à proximité immédiate de la gare. Sa situation est stratégique, entre l'intra-muros et le pôle de développement des Grands Prés. La superficie du PRU, relativement faible, est de 2,12 ha. Il ne concerne qu'une seule parcelle cadastrale, appartenant à la Société Wallonne du Logement (SWL).

Au plan de secteur, la zone comprise dans le PRU est entièrement localisée en zone de services publics et équipements communautaires. Toutefois, le site est repris dans un vaste PCAD datant de 2001 (PCAD « Les Grands Prés »), qui affecte le terrain en zone d'habitat et ne prévoit pas la possibilité d'urbaniser en intérieur d'îlot. Ce PCA était en cours de révision au moment de la réflexion sur le PRU, mais sa finalisation n'était pas programmée. Il a finalement été totalement révisé en décembre 2015. La Ville de Mons possède également un RCU datant de 2000 et révisé en 2006.

L'objectif est d'urbaniser l'îlot avec un projet de logements dérogatoire au PCA et au RCU. Ce sera un écoquartier où 214 logements sont prévus (avec une haute densité de 101 logements/ha), ainsi que des petits commerces et services. Le projet est porté par la société d'économie mixte Domovoi, formée par la SWL et la société Projénor.

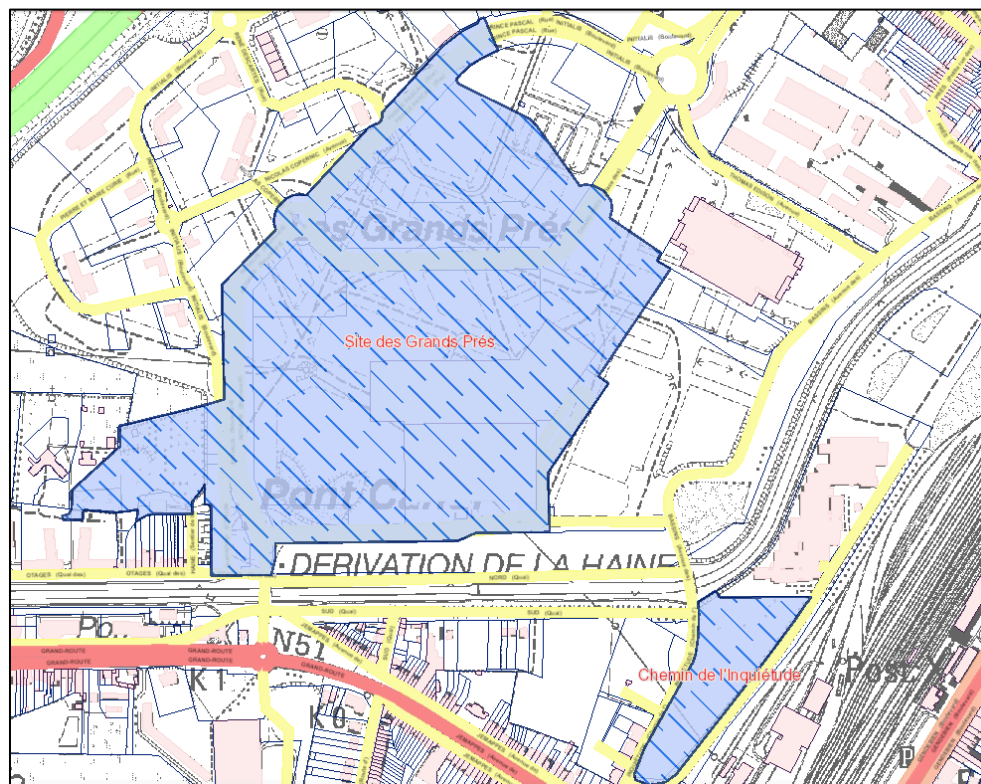
**Figure 8 : État du PRU du Chemin de l'Inquiétude (fin juin 2016)**



Mi-2016, le terrain a été dépollué mais il n'y a encore aucune mise en œuvre du projet d'urbanisme (Figure 8). En effet, la demande de permis déposée en juillet 2013 a été refusée par le fonctionnaire délégué car le projet s'écarterait trop du

PCA<sup>28</sup>. Domovoi a déposé un recours au Gouvernement wallon contre cette décision.

**Figure 9 : PRU « Chemin de l'Inquiétude » et « Site des Grands Prés »**



Source : DG04-SPW, 2013

### 2.3. Site des Grands Prés

- **Localité :** Mons
- **Direction extérieure :** Hainaut I (Patrick Roussille)
- **Superficie :** 31 ha
- **Date d'approbation :** 18/07/2013
- **Outils réglementaires préexistants :** RCU de 2000 révisé en 2006, PCAD de 2001
- **Projet :** Commerces, bureaux et services, logements

Le PRU « Site des Grands Prés » (Figure 9) est situé à l'ouest du centre-ville de Mons, de l'autre côté de la ligne de chemin de fer. Le site des Grands Prés est le second pôle commercial de la ville de Mons. La superficie du PRU est de 31 ha.

---

<sup>28</sup> D'après Cécile Danis (attachée architecte, Direction de Hainaut I), le manque de définition de l'écartement laisse un flou juridique et vu les enjeux financiers importants d'une opération de remembrement urbain, le fonctionnaire délégué préfère jouer la prudence et refuser le permis si l'écartement est trop grand et s'il estime que le risque de recours est trop élevé.



C'est la superficie la plus importante parmi les quatorze PRU avec celle du PRU Marie-José (32 ha). C'est aussi le dernier PRU à avoir été approuvé en Wallonie.

Au plan de secteur, le PRU est inscrit en zone d'activité économique mixte et en zone de services publics et équipements communautaires. Toutefois, le site est repris en très grande partie (sauf son extrémité ouest) dans le PCAD « Les Grands Prés » (tout comme le PRU du Chemin de l'Inquiétude). Ce PCA était en cours de révision au moment de la réflexion sur le PRU, mais sa finalisation n'était pas programmée. Il a finalement été totalement révisé en décembre 2015. La Ville de Mons possède également un RCU datant de 2000 et révisé en 2006.

**Figure 10 : Magasin IKEA dans le PRU des Grands Prés (fin juin 2016)**



Le PRU a été mis en place avec la volonté d'IKEA de s'implanter à Mons, dans le but de réduire les délais vu les multicouches réglementaires (PdS, révision du PCA en cours, RCU). Le projet d'urbanisme prévoit des commerces (extension de la galerie commerciale existante + magasin IKEA), des bureaux et services (intercommunale IDEA) mais aussi 200 logements (Thomas & Piron).

Mi-2016, la mise en œuvre du projet est en cours. Le magasin IKEA a ouvert en février 2016 (Figure 10), les logements sont en cours de finalisation (Figure 11) mais les travaux pour les bureaux n'ont pas encore commencé.

**Figure 11 : Logements Thomas & Piron dans le PRU des Grands Prés (fin juin 2016)**



#### **2.4. Site Motte-Aqualys**

- **Localité :** Mouscron/Luingne
- **Direction extérieure :** Hainaut I (Patrick Roussille)
- **Superficie :** 7,12 ha
- **Date d'approbation :** 09/11/2007
- **Outils réglementaires préexistants :** RCU de 1991
- **Projet :** Logements (maisons unifamiliales, appartements), résidence-services, bureaux et services, commerces, salle de sport

Le PRU « Site Motte-Aqualys » (Figure 12) possède une localisation stratégique, à proximité immédiate du centre-ville de Mouscron, directement à l'arrière de la gare. La superficie du PRU est de 7,12 ha. Parmi tous les PRU approuvés, c'est le premier à avoir été proposé (mi-2006) et à avoir été approuvé (fin 2007).

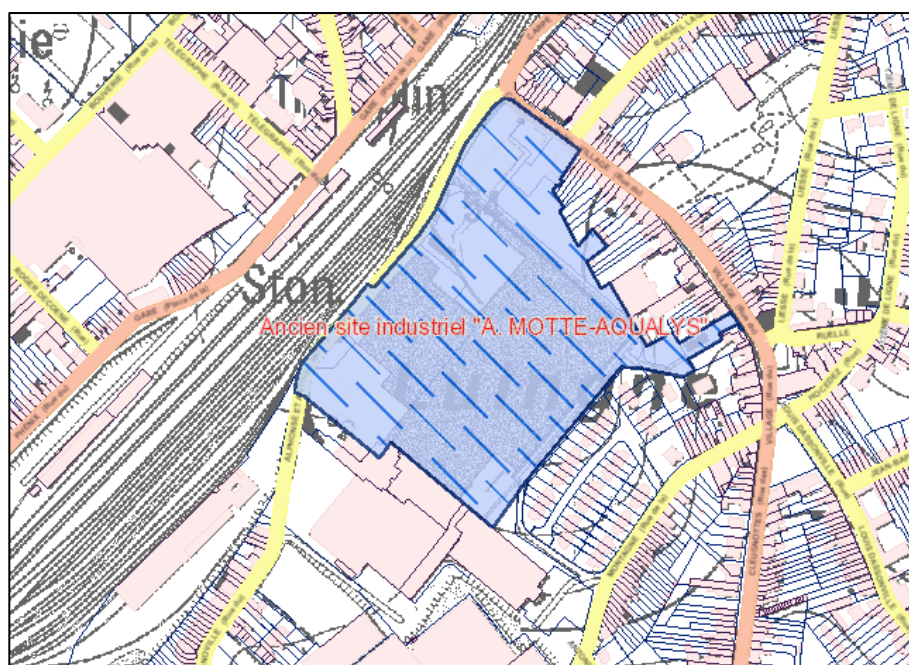
Au plan de secteur, le PRU est inscrit majoritairement en zone d'activité économique industrielle et dans une moindre mesure en zone d'habitat. La Ville de Mouscron possède un RCU relativement ancien datant de 1991. Une petite partie du site a fait l'objet d'un arrêté de désaffectation datant de 1999 (procédure SAR), mais aucun arrêté de réaffectation n'a été pris.

Le site du PRU est un véritable chancre urbain. Il accueillait autrefois les activités industrielles de filature de la société Motte (dès 1907) puis de la société Aqualys (de 1992 à 2005).

Le projet d'urbanisme est porté par la société anonyme Aqualys. Il s'écarte du plan de secteur (puisqu'il prévoit de l'habitat en zone industrielle) et du RCU. Le projet comprend la création de 278 logements, d'une résidence-services, de bureaux et services, de commerces et d'une salle de sport.

Mi-2016, la mise en œuvre du projet est à la moitié de son avancement (durée de chantier de 5 ans au total). Les premiers permis (démolition et salle de sport) ont été délivrés en 2011. Le permis pour les maisons unifamiliales a été délivré en octobre 2012, et celui pour la voirie interne en août 2013. La démolition des anciens bâtiments et la construction des maisons unifamiliales sont terminées, mais les bureaux ne sont toujours pas en construction. La salle de sport a été inaugurée en 2015.

**Figure 12 : PRU « Site Motte-Aqualys »**



Source : DGO4-SPW, 2013

## 2.5. Quartier Saint-Piat

- **Localité :** Tournai
- **Direction extérieure :** Hainaut I (Patrick Roussille)
- **Superficie :** 1,78 ha
- **Date d'approbation :** 23/05/2013
- **Outils réglementaires préexistants :** RGBZPU (centres anciens protégés) de 1976
- **Projet :** Commerces, activités économiques, équipements collectifs, logements (en partie sociaux)

Le PRU « Quartier Saint-Piat » (Figure 13) se situe en plein centre-ville de Tournai, dans un quartier populaire et précarisé mais avec une forte identité culturelle et un secteur associatif actif. Le PRU, qui concerne deux îlots urbains (Chèrequesfosse au nord et Union Ferronnière au sud) se caractérise par son allure très découpée. Sa superficie, de 1,78 ha, est la plus petite parmi les quatorze PRU approuvés.

Au plan de secteur, le PRU est inscrit exclusivement en zone d'habitat. Le plan de secteur ne constitue donc pas une contrainte, mais la zone est concernée par un RGBZPU (centres anciens protégés). L'outil PRU a surtout été choisi pour permettre de monter un projet cohérent (complexité parcellaire)<sup>29</sup>, et dans une moindre mesure pour s'écarter du RGBZPU<sup>30</sup>.

Le PRU a été initié par la Ville de Tournai suite à la mobilisation des associations du quartier. Celles-ci sont représentées dans un comité d'accompagnement qui suit le dossier tout au long de son avancement. L'intérêt du PRU est de redynamiser le quartier, d'améliorer son image et de créer un cœur de quartier. En effet, l'habitat y est souvent vétuste et on relève de nombreux bâtiments désaffectés. Le projet prévoit la création de commerces, d'activités économiques (intercommunale IDETA), d'équipements collectifs et de logements en partie sociaux.

Mi-2016, la mise en œuvre du projet n'en est qu'à ses débuts. Aucune demande de permis pour construire n'est encore parvenue au fonctionnaire délégué. Seules des démolitions et des études préliminaires (deux ou trois intentions de projet) ont été réalisées. La majorité des bâtiments de l'îlot Chèrequesfosse (l'ancien magasin Hubo et l'ancienne Technique Électrique Industrielle) ont été démolis. En revanche, l'îlot de l'Union Ferronnière ne bouge pas et attend des investisseurs.

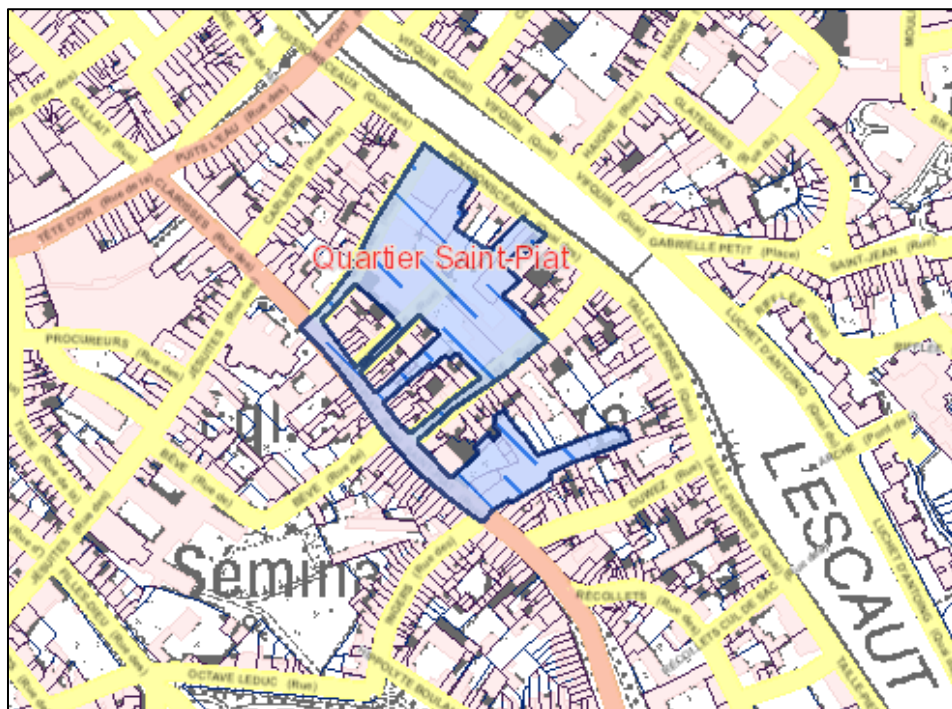
---

<sup>29</sup> Comme déjà mentionné dans l'introduction générale, le remembrement urbain peut permettre le regroupement des parcelles. C'est en effet un outil de négociation qui réunit les acteurs de terrain et qui permet de repenser le parcellaire pour faciliter la réalisation de projets globaux (CREAT-UCL, 2012, p. 24). D'autant plus qu'ici, ce sont les habitants du quartier (entre autres les propriétaires fonciers) qui sont à l'initiative du PRU. En outre, l'existence d'un PRU permet d'exproprier et donc de modifier l'appropriation des parcelles.

<sup>30</sup> En dehors du mécanisme dérogatoire de l'article 127 § 3, le PRU permet aussi de déroger au RGBZPU (règlement régional) par l'intermédiaire de l'article 394. Cet article précise que l'existence d'un PRU permet de modifier les largeurs des rues, ruelles et impasses, les dimensions des places et les fronts de bâtisse (avec pour conséquence intéressante de pouvoir modifier les intérieurs d'îlots). Le RGBZPU, qui vise à maintenir ces espaces dans leur état de fait, peut donc ne pas être respecté sur ces points (mais doit l'être pour les autres aspects tels que les façades et les toitures qui doivent, le cas échéant, faire l'objet d'une dérogation à titre individuel).



**Figure 13 : PRU « Quartier Saint-Piat »**



Source : DGO4-SPW, 2013

## 2.6. Quartier de la Ville Basse

- **Localité** : Charleroi
- **Direction extérieure** : Hainaut II (Raphaël Stokis)
- **Superficie** : 18,3 ha
- **Date d'approbation** : 14/10/2010
- **Outils réglementaires préexistants** : RCU partiel de 2004, PCA de 1947, PCA de 1967
- **Projet** : Pôle commercial (centre commercial + cellules de type traditionnel), logements, hôtel et infrastructure d'accueil touristique, HORECA, bureaux et services

Le PRU « Quartier de la Ville Basse » (Figure 14) se situe dans la partie sud du centre-ville de Charleroi, en face de la gare de Charleroi-Sud. La Ville Basse est un quartier en déliquescence, où on relève une fuite des habitants et une évasion commerciale. Le PRU couvre une importante superficie de 18,3 ha et comprend quinze îlots urbains.

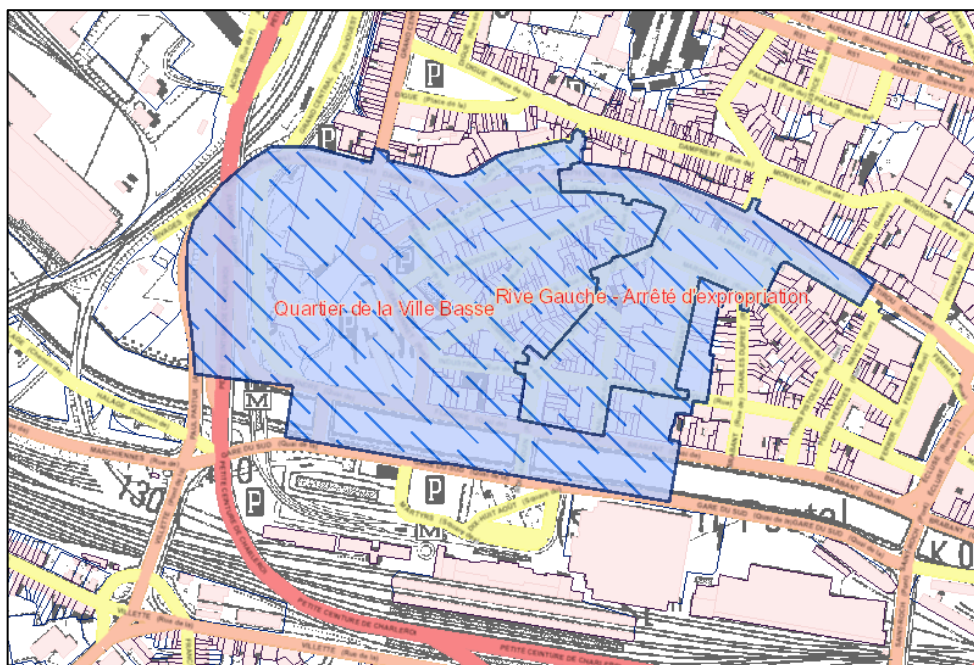
Au plan de secteur, le PRU comprend essentiellement une zone d'habitat (partie est) et une zone d'aménagement communal concerté (partie ouest). Le PRU est recouvert par deux anciens PCA, un datant de 1947 et un autre de 1967. La zone est également concernée par le RCU partiel du Passage de la Bourse datant de 2004. Le PRU permet de déroger à la fois au plan de secteur, aux PCA existants et

au RCU partiel. Au stade de l'élaboration du PRU, des études urbanistiques avaient commencé à propos d'une éventuelle rénovation urbaine pour la Ville Basse. Un périmètre de rénovation urbaine a effectivement été approuvé en décembre 2013.

Le projet d'urbanisme est pleinement multifonctionnel puisqu'il prévoit la création d'un pôle commercial, de logements (accueillant environ 200 habitants), d'un hôtel, d'une infrastructure d'accueil touristique, d'espaces HORECA et de bureaux et services. Le PRU a été envisagé suite au projet « Rive Gauche » de la société anonyme Saint-Lambert Promotion, qui était le seul projet concret à l'époque de l'élaboration du PRU. Mais le PRU englobe aussi des zones non concernées par le projet Rive Gauche, afin d'attirer les investisseurs qui pourraient être intéressés par la rapidité et la possibilité de dérogation offerte par l'outil.

Mi-2016, la mise en œuvre du projet Rive Gauche était bien avancée. Malgré tout, de nombreux recours au Conseil d'État<sup>31</sup> sur plusieurs aspects (permis, expropriation, abrogation des PCA) ont retardé le projet de trois ou quatre ans depuis l'approbation du PRU. Les premières démolitions ont débuté fin 2013, le chantier de construction a démarré fin 2014 et l'inauguration du centre commercial est prévue en mars 2017. Ailleurs dans le PRU, des opérations privées isolées ont profité du PRU pour voir le jour : restaurants, logements, etc.

**Figure 14 : PRU « Quartier de la Ville Basse » et « Rive Gauche »**



Source : DGO4-SPW, 2013

<sup>31</sup> Les recours devant le Conseil d'État peuvent être donnés en suspension (en cas d'extrême urgence) ou en annulation, sur tous types de permis. Pour les permis d'urbanisme et d'urbanisation, le Conseil d'État est la seule voie possible pour les tiers intéressés de donner un recours (le recours au Gouvernement wallon ne peut être introduit que par le demandeur, le collège communal ou le fonctionnaire délégué).

## 2.7. Rive Gauche

- **Localité** : Charleroi
- **Direction extérieure** : Hainaut II (Raphaël Stokis)
- **Superficie** : 4,25 ha
- **Date d'approbation** : 31/01/2013
- **Outils réglementaires préexistants** : RCU partiel de 2004, PCA de 1947, PCA de 1967, nombreux règlements communaux de bâtisse
- **Projet** : Pôle commercial (centre commercial + cellules de type traditionnel), logements, hôtel et infrastructure d'accueil touristique, HORECA, bureaux et services

Le PRU « Rive Gauche » (Figure 14) se situe dans la partie sud du centre-ville de Charleroi, en face de la gare de Charleroi-Sud. Il s'insère dans la partie est du PRU « Ville Basse », qu'il abroge pour cette partie. Le PRU « Rive Gauche » est lié au même projet que le PRU « Ville Basse » mais couvre une superficie réduite de 4,25 ha, en se recentrant uniquement sur les zones concernées par le projet Rive Gauche. Le PRU « Rive Gauche » a été mis en place afin d'élaborer un plan d'expropriation, mais aussi car le projet d'urbanisme du PRU de la Ville Basse avait évolué.

Au plan de secteur, le PRU comprend essentiellement une zone d'habitat, mais également une zone d'activité économique mixte et une zone de services publics et équipements communautaires. Le PRU est couvert par deux anciens PCA, un datant de 1947 et un autre de 1967. Ces PCA ont été abrogés puisque le projet d'urbanisme s'écarterait fortement de leurs dispositions<sup>32</sup>. Dès lors, des anciens et nombreux règlements de bâtisse dont l'effet était annulé par les PCA, ont resurgi. Par ailleurs, la zone du PRU est également concernée par le RCU partiel du Passage de la Bourse datant de 2004. Le PRU permet donc ici de déroger au plan de secteur, aux PCA existants, au RCU partiel et aux nombreux règlements de bâtisse. Au stade de l'élaboration du PRU, des études urbanistiques avaient commencé à propos d'une éventuelle rénovation urbaine pour la Ville Basse. Un périmètre de rénovation urbaine a effectivement été approuvé en décembre 2013.

Le projet d'urbanisme est pleinement multifonctionnel puisqu'il prévoit la création d'un pôle commercial, de 57 logements, d'un hôtel, d'une infrastructure d'accueil touristique, d'espaces HORECA et de bureaux et services.

Mi-2016, la mise en œuvre du projet Rive Gauche était bien avancée (Figure 15). Les premières démolitions ont débuté fin 2013, le chantier de construction a démarré fin 2014 et l'inauguration du centre commercial est prévue en mars 2017.

---

<sup>32</sup> Le Conseil d'État a, dans son arrêt du 10 juillet 2012 (arrêt Verelst), estimé que « si, pour la réalisation d'un projet déterminé, il y a lieu de déroger aux options fondamentales d'un ou de plusieurs PCA au motif que ceux-ci sont dépassés, il y a lieu soit de modifier lesdits PCA soit de les abroger ».

**Figure 15 : Avancement du projet Rive Gauche (début juin 2016)**



## **2.8. Site Marie-José**

- **Localité :** Maurage (La Louvière)
- **Direction extérieure :** Hainaut II (Raphaël Stokis)
- **Superficie :** 32 ha
- **Date d'approbation :** 03/05/2012
- **Outils réglementaires préexistants :** RCU de 1990 révisé en 1995, PCA de 2001
- **Projet :** Logements (maisons unifamiliales, appartements), petits commerces, équipements communautaires (potager commun, verger public, espace de loisirs), zone verte avec circuits de promenade, zone boisée

Le PRU « Site Marie-José » (Figure 16) est situé au sud du village de Maurage (La Louvière), entre la cité Marie-José et le teruil du même nom. Sa superficie de 32 ha en fait le plus grand PRU approuvé à ce jour.

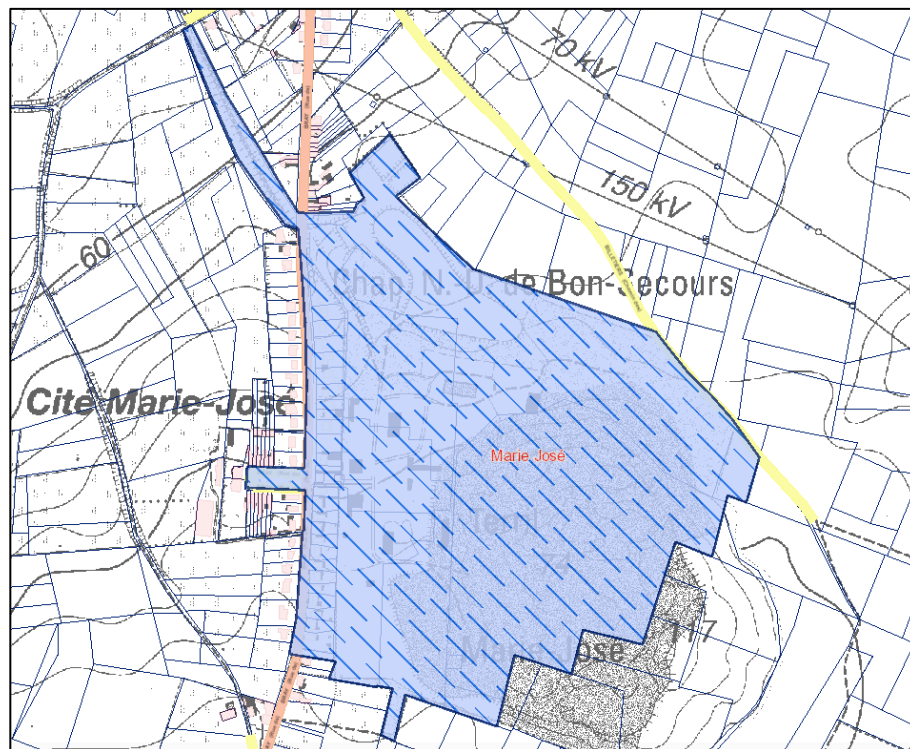
Au plan de secteur, le PRU comprend une zone d'espaces verts (teruil), une zone d'aménagement communal concerté (ZACC) et une petite partie de zone d'habitat (cité). Le PRU est chevauché par un PCA datant de 2001. La Ville de La Louvière possède également un RCU datant de 1990 et révisé en 1995. La raison de l'élaboration d'un PRU est de simplifier la procédure en évitant une triple procédure pour la mise en œuvre de la ZACC, la révision du PCA et les permis d'urbanisme/d'urbanisation.



L'objectif du PRU est d'urbaniser le bas du terroir et de le joindre aux habitations de la cité Marie-José. Le projet d'urbanisme comprend un projet de constructions groupées concernant uniquement la ZACC et porté par la société Huyzentruyt Development & Investments (HDI) et la société Lotibel. Ce projet prévoit la création de 170 logements (maisons et appartements) et de petits commerces. Mais le projet d'urbanisme comprend aussi la création d'une zone d'équipements communautaires comprenant un potager commun, un verger public et un espace de loisirs, l'implantation d'un RAVeL au nord du site, la restitution d'une zone verte avec circuits de promenade à l'est et l'implantation d'une zone boisée naturelle au sud.

Mi-2016, la mise en œuvre du projet n'a toujours pas démarré. Pourtant, une demande de permis pour les constructions groupées a été déposée par HDI en décembre 2013 et le permis a été octroyé en septembre 2014 puis prorogé. Les travaux de voiries devraient commencer début 2017. Enfin, les travaux pour la zone d'équipements communautaires n'ont toujours pas commencé mais les terrains ont été vendus.

**Figure 16 : PRU « Marie-José »**



Source : DGO4-SPW, 2013

## 2.9. Plateau de Bellecourt

- **Localité** : Bellecourt/La Hestre (Manage)
- **Direction extérieure** : Hainaut II (Raphaël Stokis)
- **Superficie** : 20 ha
- **Date d'approbation** : 03/04/2009
- **Outils réglementaires préexistants** : PCA de 1973
- **Projet** : Logements (maisons unifamiliales, appartements), petits commerces, complexe communautaire (école, salle polyvalente, espace de plein air, espace vert)

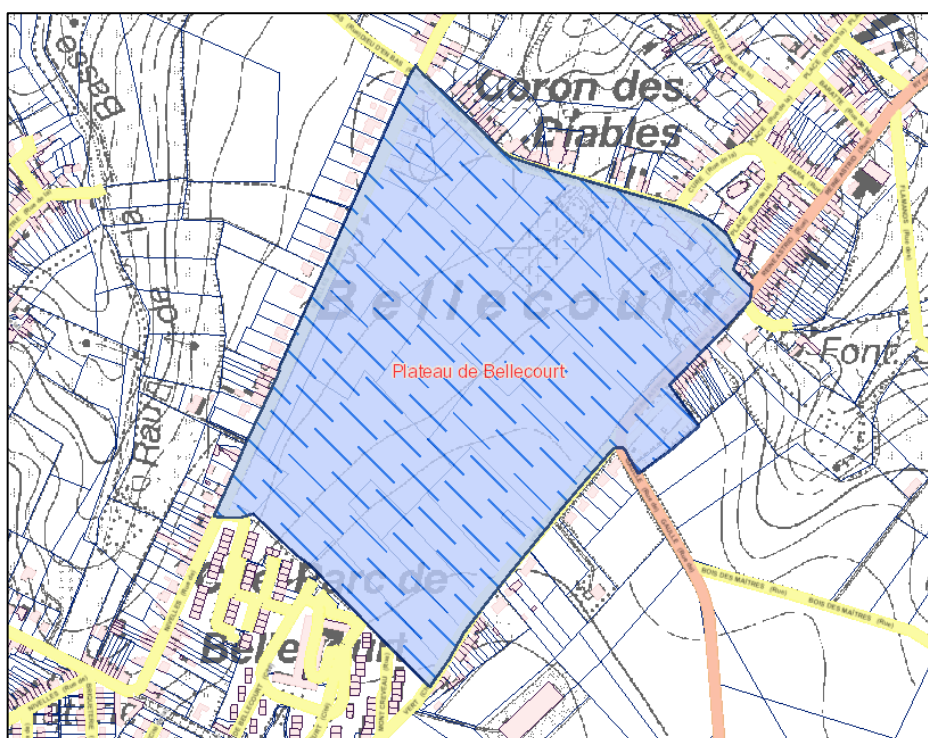
Le PRU « Plateau de Bellecourt » (Figure 17) est situé à Bellecourt, entre la cité de Bellecourt (au sud-ouest) et le centre du village (au nord-est). Il possède une superficie importante de 20 ha.

Au plan de secteur, le PRU est compris majoritairement en zone d'habitat mais comporte aussi une petite zone de services publics et équipements communautaires (au niveau du cimetière). La zone du PRU est concernée par un PCA obsolète datant de 1973, qui a été abrogé postérieurement à l'approbation du PRU, en juin 2012. Ce PCA est en rupture complète avec les principes régionaux d'aménagement actuels puisqu'il prévoit la construction de tours de logements sociaux dans un milieu peu urbain. Les raisons de l'élaboration d'un PRU sont donc de déroger au PCA et d'accélérer la procédure en évitant une révision de celui-ci.

L'objectif du PRU est d'urbaniser le plateau et d'ainsi raccorder le centre du village à la cité sociale. Il est également de répondre à une demande en nouveaux logements privatifs dans la commune. Le projet d'urbanisme comprend un projet de constructions groupées dans la zone d'habitat porté par la société Woningbouw Huyzentruyt (même groupe que pour le PRU Marie-José). Ce projet prévoit la création de 320 logements (290 maisons et 30 appartements) et de petits commerces. Le projet d'urbanisme comprend aussi un projet communal avec la création d'une zone d'équipements communautaires comportant une nouvelle école, une salle polyvalente, un espace de plein air polyvalent et un espace vert.

Mi-2016, la mise en œuvre du projet était en cours (fin de la phase 3 sur 8). Des voiries de desserte et la voirie interne principale (rue de Gaulle) sont construites, ainsi que des maisons unifamiliales le long de celle-ci et le long du Chemin Vert. La demande de permis pour les constructions groupées a été octroyée en novembre 2009. Les travaux ont commencé (phase 1) en février 2010. Il est prévu que les travaux se terminent (phase 8) en septembre 2020. En ce qui concerne la nouvelle école et la salle polyvalente, un appel d'offres a été lancé fin juin 2016.

**Figure 17 : PRU « Plateau de Bellecourt »**



Source : DGO4-SPW, 2013

## 2.10. Site Hérís

- **Localité** : Soignies
- **Direction extérieure** : Hainaut II (Raphaël Stokis)
- **Superficie** : 3,53 ha
- **Date d'approbation** : 03/05/2012
- **Outils réglementaires préexistants** : RCU de 1998
- **Projet** : Logements (appartements, maisons unifamiliales), maison de repos et de soins, commerces

Le PRU « Site Hérís » (Figure 18) est situé à Soignies, à proximité (au sud) du centre-ville et de la gare. Il possède une petite superficie de 3,53 ha.

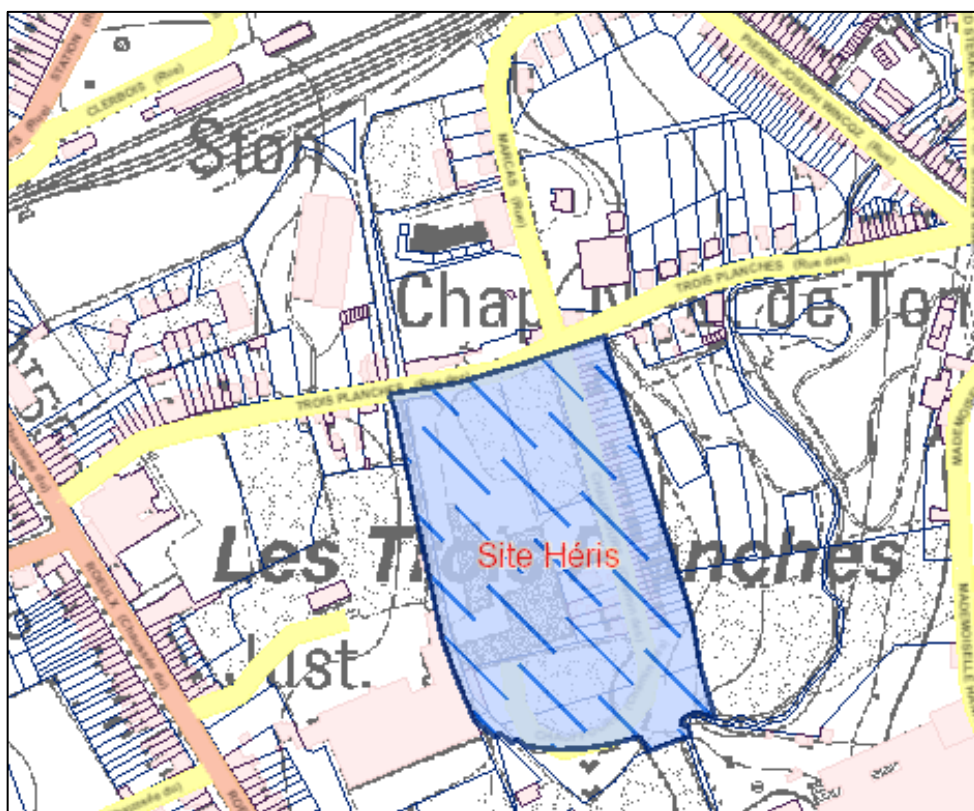
Le site Hérís est un ancien site industriel (travail du marbre), le groupe Hérís ayant été déclaré en faillite en 1994. Au plan de secteur, le PRU est compris majoritairement en zone d'activité économique industrielle mais également en zone d'habitat sur sa frange est (habitations de la rue des Chauffours). De plus, la Ville de Soignies dispose d'un RCU datant de 1998, construit sur base du plan de secteur. Dans ce cas-ci, le PRU permet donc de déroger à la fois au plan de secteur et au RCU. Depuis 2000, le site Hérís a fait l'objet d'une reconnaissance en SAR ; il a été désaffecté (les bâtiments à l'abandon ont été détruits) et assaini. Afin de réaffecter le site, la commune a initié en 2003 une procédure de PCAD qui a affecté le site en zone d'habitat. Le PCAD est toutefois resté au stade de l'avant-projet et

dès 2008, la commune a entamé une procédure de PRU car elle considérait que c'était un outil plus opérationnel et adapté pour la mise en œuvre du programme d'urbanisation.

L'objectif du PRU est de répondre aux exigences de développement de la commune en reconvertissant un site idéalement localisé. La Ville de Soignies, qui est propriétaire de la majorité des terrains, a lancé un appel à projets auprès de promoteurs susceptibles de réaliser le programme d'urbanisation. C'est la société K&W Construction qui a été désignée. Son projet prévoit la création de 195 logements (135 appartements et 60 maisons), d'une maison de repos et de soins et de commerces.

Mi-2016, la mise en œuvre du projet est en cours mais elle a mis deux ans avant de démarrer (depuis l'approbation du PRU). Un permis groupé pour la maison de repos et la voirie principale a été octroyé en 2012. Celles-ci sont entièrement construites (maison de repos inaugurée mi-2016). En 2016, un permis d'urbanisation a été délivré pour le solde des voiries et en prévision des futurs appartements.

**Figure 18 : PRU « Site Hérís »**



Source : DGO4-SPW, 2013



## 2.11. Quartier de Droixhe

- **Localité** : Liège
- **Direction extérieure** : Liège 1 (André Delecour)
- **Superficie** : 22,39 ha
- **Date d'approbation** : 24/12/2007
- **Outils réglementaires préexistants** : PCA de 1954 révisé trois fois jusqu'en 1963
- **Projet** : Logements (appartements et maisons), maison de repos, centre de jour, résidences-services, bureaux, commerces

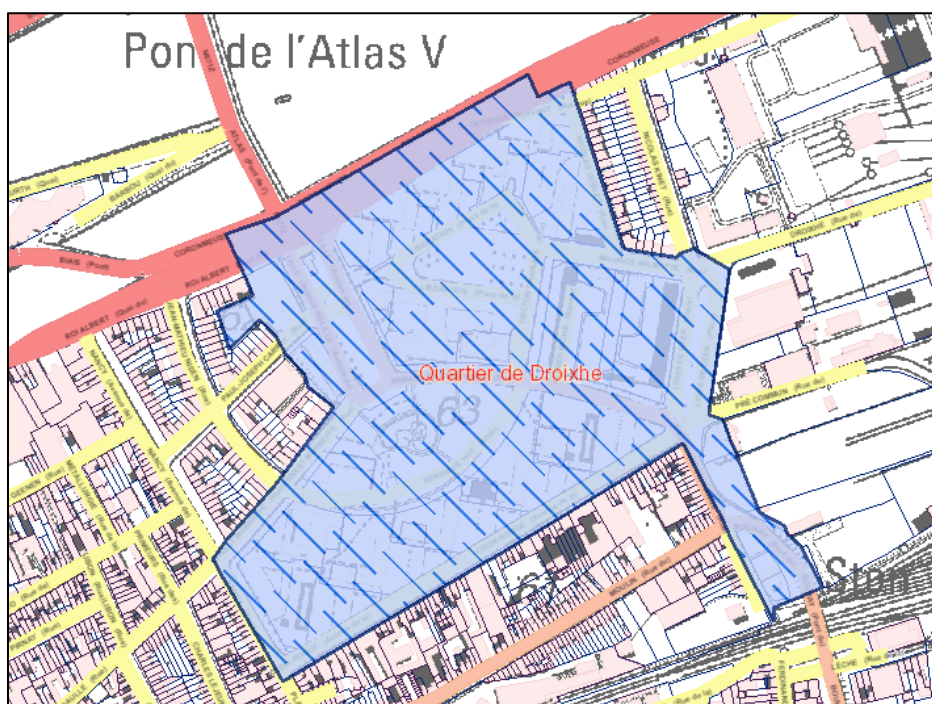
Le PRU « Quartier de Droixhe » (Figure 19) est situé à l'est du centre-ville de Liège, en rive droite de la Meuse et en bordure de l'autoroute E25. Le PRU, d'une superficie de 22,39 ha, englobe la cité sociale de Droixhe au sein de laquelle de nombreux problèmes existent (précarité, insécurité, baisse de la qualité de vie, abandon de nombreux logements).

Au plan de secteur, le PRU est compris majoritairement en zone d'habitat même si une fine frange Nord est en zone d'espaces verts. La zone du PRU est concernée par un PCA obsolète de 1954 révisé à trois reprises jusqu'en 1963. L'outil PRU a été utilisé car il permet de déroger au PCA existant et de réduire les délais (appels à du PPP).

L'élaboration du PRU a été décidée par la Ville de Liège et son objectif est de permettre une triple requalification (sociale, urbanistique, architecturale) du quartier de Droixhe. Il est notamment prévu de dédensifier la zone en démolissant plusieurs tours afin de changer l'image du quartier. Le projet d'urbanisme prévoit la création de logements (au total 1500 contre 1800 avant la dédensification), d'une maison de repos, d'un centre de jour, de résidences-services, de bureaux et de commerces. La mixité est prônée : mixité de l'habitat, mixité intergénérationnelle et mixité des fonctions.

Mi-2016, la mise en œuvre du projet est en cours. Toutes les démolitions prévues ont été entreprises ; on a même démoli toutes les tours Sud (faute d'investisseurs pour les réhabiliter) alors qu'il était prévu dans le dossier de PRU d'en conserver trois. De plus, la nouvelle maison de repos a été construite, une première phase a été délivrée pour la construction d'une centaine de logements et une demande de permis est en instruction pour la démolition de l'ancienne maison de repos. Le futur tram de Liège, non encore prévu à l'époque de la constitution du dossier de PRU, devrait desservir le quartier mais des incertitudes subsistent quant à son financement.

**Figure 19 : PRU « Quartier de Droixhe »**



Source : DGO4-SPW, 2013

## 2.12. Quartier des Guillemins

- **Localité** : Liège
- **Direction extérieure** : Liège 1 (André Delecour)
- **Superficie** : 21 ha
- **Date d'approbation** : 24/12/2007
- **Outils réglementaires préexistants** : PCA de 1955 révisé en 1984 et 2002, RGBZPU de 1986 révisé en 1993
- **Projet** : Logements, bureaux, complexe hôtelier, commerces, équipements

Le PRU « Quartier des Guillemins » (Figure 20) est situé à Liège et englobe une vaste zone (21 ha) depuis la gare des Guillemins jusqu'au parc de la Boverie.

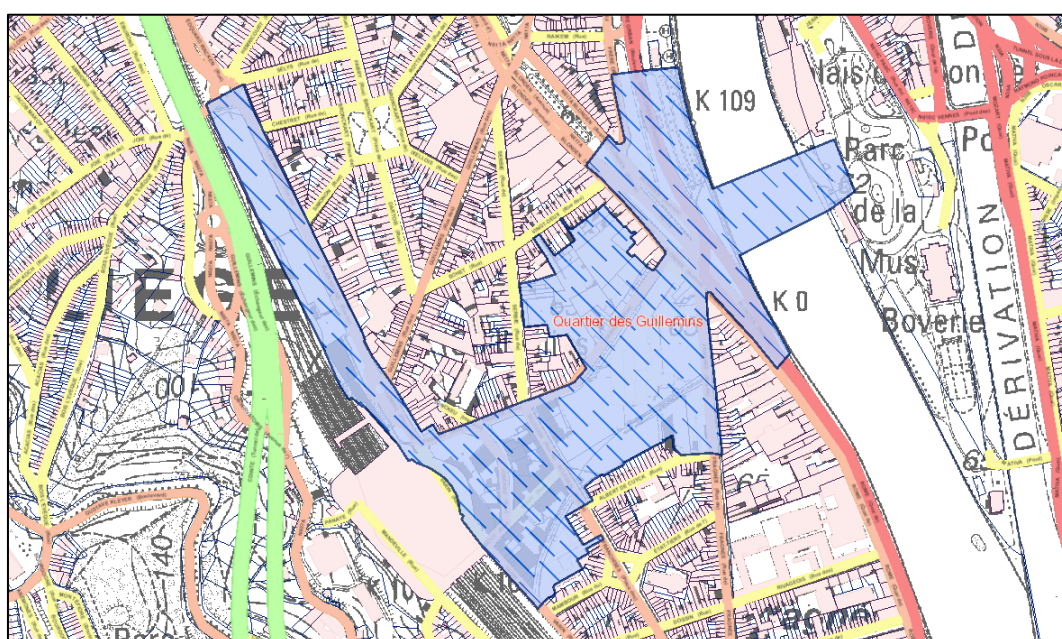
Au plan de secteur, le PRU est compris principalement en zone d'habitat. La zone du PRU est en majorité couverte par un PCA obsolète de 1955 révisé en 1984 et 2002. L'outil PRU a été utilisé pour permettre de déroger au PCA, mais aussi pour définir un cadre général au projet et remembrer les parcelles foncières (petites et très nombreuses). De plus, un RGBZPU concerne une petite partie du PRU. Le PRU se superpose à un périmètre de rénovation urbaine arrêté en 2003.

L'élaboration du PRU a été décidée par la Ville de Liège. La volonté de réaliser un PRU est venue avec la réflexion sur l'aménagement de l'espace public devant la nouvelle gare des Guillemins. Le PRU comprend un projet d'urbanisme global mais dont la mise en œuvre sera assurée par une multitude d'opérations privées

distinctes. Le projet prévoit la création de 400 à 500 logements, de bureaux, d'un complexe hôtelier, de commerces et d'équipements.

Mi-2016, la mise en œuvre du projet d'urbanisme est en cours. L'esplanade, la tour des Finances, l'aménagement des quais de Meuse et la passerelle cyclo-pédestre reliant les Guillemins à la Boverie ont été réalisés. Un autre grand projet multifonctionnel situé entre la gare et la tour des Finances, le projet Paradis Express, était au stade de l'étude d'incidences. Le futur tram de Liège, non encore prévu à l'époque de la constitution du dossier de PRU, devrait passer au cœur du PRU mais des incertitudes subsistent quant à son financement.

**Figure 20 : PRU « Quartier des Guillemins »**



Source : DGO4-SPW, 2013

### 2.13. Centre d'Orp-le-Petit

- **Localité** : Orp-le-Petit (Orp-Jauche)
- **Direction extérieure** : Brabant wallon (Christian Radelet)
- **Superficie** : 4,2 ha
- **Date d'approbation** : 03/05/2012
- **Outils réglementaires préexistants** : Néant
- **Projet** : Commerces, logements (maisons et appartements), bureaux, équipements

Le PRU « Centre d'Orp-le-Petit » (Figure 21) est situé à Orp-le-Petit, dans la commune d'Orp-Jauche, une commune brabançonne rurale. Sa superficie est de 4,2 ha. Il comprend notamment l'ancien site industriel « Saint-Hubert » (usines de fabrication de machines agricoles). La zone comprise dans le périmètre a fait

l'objet d'un premier PRU un peu plus étendu, qui a été arrêté en avril 2009 mais annulé par recours au Conseil d'État<sup>33</sup> en juin 2010.

Au plan de secteur, le PRU est compris en zone d'activité économique industrielle (partie centrale et nord) et en zone d'habitat (partie sud). La zone du PRU n'est concernée par aucune autre contrainte réglementaire. Les raisons de l'élaboration d'un PRU sont donc de déroger au plan de secteur et de réduire les délais (plus rapide que d'élaborer un PCAD).

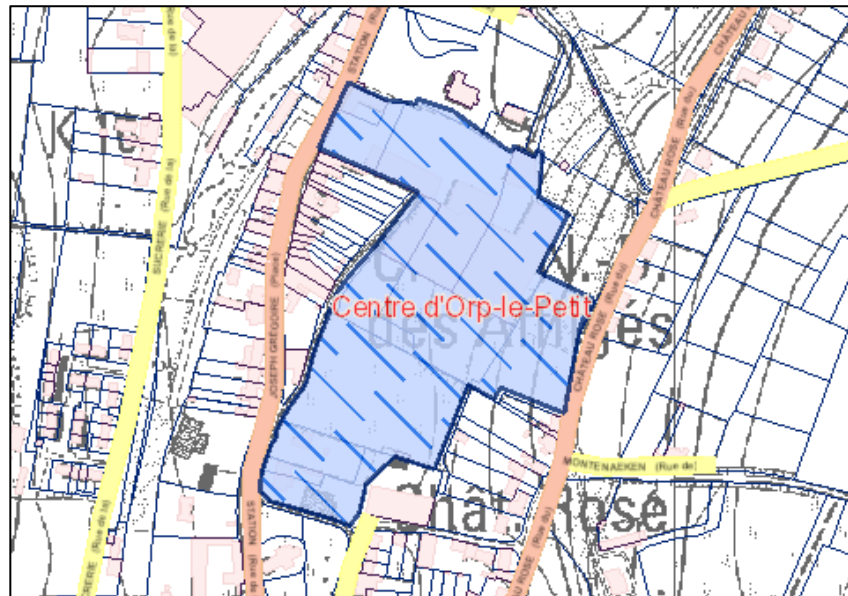
Le PRU a été initié par la société Bodymat, déjà présente à Orp et propriétaire de la majorité des terrains, qui désire déménager son magasin BigMat dans les anciennes usines Saint-Hubert. L'objectif du PRU est de requalifier le centre du village grâce à un projet multifonctionnel. Le projet d'urbanisme prévoit la création de commerces (magasin de matériaux de construction, magasin de bricolage, commerce alimentaire et petits commerces), de 85 logements (maisons et appartements), de bureaux et d'équipements.

Mi-2016, la mise en œuvre du projet n'a toujours pas débuté. En effet, un nouveau recours sur le PRU a été introduit en septembre 2012 au Conseil d'État, qui a interrogé la Cour constitutionnelle et la Cour de justice de l'UE afin de pouvoir remettre un arrêt définitif (sûrement pas avant 2018). Les premières réflexions sur le PRU ont commencé en 2005 et plus de dix ans plus tard, les terrains sont toujours bloqués et dans un état de friche. Néanmoins, le déménagement du BigMat a été opéré et quelques bâtiments des anciennes usines de fabrication de machines agricoles ont été détruits.

---

<sup>33</sup> Les recours devant le Conseil d'État peuvent être donnés en suspension (en cas d'extrême urgence) ou en annulation, sur tous types de permis. Pour les permis d'urbanisme et d'urbanisation, le Conseil d'État est la seule voie possible pour les tiers intéressés de donner un recours (le recours au Gouvernement wallon ne peut être introduit que par le demandeur, le collège communal ou le fonctionnaire délégué).

**Figure 21 : PRU « Centre d'Orp-le-Petit »**



Source : DGO4-SPW, 2013

## 2.14. Site des Casernes Léopold

- **Localité** : Namur
- **Direction extérieure** : Namur (Marc Tournay)
- **Superficie** : 6,36 ha
- **Date d'approbation** : 03/05/2012
- **Outils réglementaires préexistants** : PCAD de 1990, RGBZPU (centres anciens protégés) de 1995 révisé en 2006
- **Projet** : Palais de justice, logements, commerces et services, bureaux, parc public, parking souterrain

Le PRU « Site des Casernes Léopold » (Figure 22) est situé dans le centre-ville de Namur (appelé « la Corbeille »), dans le quartier des anciennes casernes militaires. Il a une superficie de 6,36 ha.

Au plan de secteur, le PRU est entièrement situé en zone de services publics et équipements communautaires. Il est compris dans un PCAD datant de 1990, qui redéfinit une certaine mixité de fonctions. La zone du PRU est concernée par un RGBZPU (centres anciens protégés) qui englobe toute la Corbeille. Les raisons de l'élaboration d'un PRU sont de déroger au plan de secteur, au PCAD et le cas échéant au RGBZPU.

Le site des Casernes est un îlot faiblement bâti et constitue une déstructuration du tissu du centre urbain. Il consiste essentiellement en une friche urbaine (vastes parkings ouverts), mais comporte aussi un bâtiment d'angle de la Régie, trois tours de bureaux (SPF-Finances) et l'ancien corps de garde (l'actuel Musée africain).



Mi-2016, la mise en œuvre du projet n'a toujours pas débuté en raison de problèmes budgétaires du SPF Justice. Le permis pour le palais de justice a pourtant été octroyé en 2012. Celui-ci est valable jusqu'en janvier 2017. Il est prévu que les travaux commencent en octobre 2016 avec la démolition du bâtiment d'angle de la Régie. Pour le reste du PRU, la procédure de marché public pour le futur quartier devrait être lancée fin 2016.

63

### **3. Caractéristiques du site**

Plusieurs questions relatives aux sites concernés par les PRU sont apparues dans l'état de l'art. Où se localisent les PRU approuvés ? Quelles sont les caractéristiques des sites d'implantation ? Quelles sont les directions extérieures au sein desquelles le plus grand nombre de PRU a été approuvé ?

En 2016, parmi les provinces wallonnes, l'outil PRU a été le plus utilisé dans la province de Hainaut. En effet, on compte cinq PRU approuvés dans la direction de Hainaut I (dirigée par le fonctionnaire délégué Patrick Roussille) et autant dans la direction de Hainaut II (dirigée par Raphaël Stokis). La concentration de PRU dans le Hainaut est probablement due au fait que c'est la province où l'on compte la plus grande densité d'habitat (voir Figure 2 dans l'introduction générale) ainsi que le plus grand nombre de centres urbains et de zones en friche à redynamiser (anciens sites industriels). Dans le reste des directions extérieures, on compte deux PRU approuvés dans la direction de Liège I (tous deux situés à Liège même), un à Namur et un dans le Brabant wallon. Les directions de Liège II, de la région germanophone et du Luxembourg ne comptent aucun PRU approuvé.

La moitié des PRU approuvés se situent dans les quatre principales<sup>34</sup> villes de Wallonie (Mons, Charleroi, Namur et Liège) et neuf PRU sur quatorze se situent dans les six principales villes wallonnes (celles précédemment citées plus La Louvière et Tournai). Dans l'ensemble, tous les PRU sont situés dans des communes de plus de 15.000 habitants, sauf le PRU d'Orp-le-Petit qui est compris dans une commune d'environ 8.000 habitants.

#### **3.1. Type de milieu**

La grande majorité des PRU approuvés sont localisés en milieu urbain, ce qui est en accord avec la définition du remembrement urbain. Trois PRU concernent néanmoins des milieux plutôt semi-urbains (« Site Marie-José » et « Plateau de Bellecourt ») voire ruraux (« Centre d'Orp-le-Petit »). La pertinence de l'application du remembrement urbain à une telle localisation est discutable.

#### **3.2. Type d'opération immobilière**

En ce qui concerne le type d'opération immobilière, de nouveau, la plupart des PRU prévoient des opérations de type recyclage urbain, tandis que trois PRU consistent en des opérations d'extension urbaine (« Chemin de l'Inquiétude », « Site Marie-José », « Plateau de Bellecourt »). Le cas du PRU des Grands Prés est plus complexe car il comprend des terrains à la fois construits (complexe commercial et parkings) et non construits. De plus, sa localisation en première

---

<sup>34</sup> Du point de vue de la population communale.

couronne de l'agglomération montoise et en zone d'extension du centre-ville compromet une classification claire ; il serait de ce fait un exemple d'une opération mixte (recyclage + extension).

### 3.3. Localisation dans des quartiers de gare

La moitié des PRU approuvés se situent dans des quartiers de gare : à Mouscron, Mons (Grands Prés et Chemin de l'Inquiétude), Soignies, Charleroi (Ville Basse et Rive Gauche) et Liège (Guillemins). À Namur, l'outil PRU a été utilisé dans le cadre de la redynamisation du quartier de la gare même s'il n'a pas abouti (le PCAR a finalement été préféré au PRU pour une question de sécurité juridique). Les quatre plus grandes villes wallonnes ont donc toutes employé le dispositif du remembrement urbain pour mener des projets structurants dans leurs quartiers de gare. Cela témoigne d'une attractivité récente de ces quartiers pour des projets de renouvellement urbain. En effet, la gare constitue un pôle multimodal qui concentre les transports en commun et son quartier est susceptible de regrouper une population dense favorisant les modes doux pour se déplacer. De plus, les nombreuses friches industrielles et ferroviaires souvent présentes dans les quartiers de gare constituent un gisement foncier propice au renouvellement urbain et au développement économique (Delhage, 2013, p. 17). Dans le contexte actuel d'urbanisme durable, la gare et son quartier sont donc une opportunité pour développer des projets urbains d'ampleur. Il n'est dès lors guère étonnant que l'outil PRU se soit autant appliqué aux quartiers de gare.

### 3.4. Superficie et situation foncière

**Tableau 5 : Superficie des PRU approuvés et nombre de parcelles cadastrales**

Nom du PRU	Superficie (ha)	Nombre de parcelles cadastrales
1. Ancienne Brasserie du Peuple	2,64	49
2. Chemin de l'Inquiétude	2,12	1
3. Site des Grands Prés	31	~22
4. Site Motte-Aqualys	7,12	16
5. Quartier Saint-Piat	1,78	23
6. Quartier de la Ville Basse	18,3	150
7. Rive Gauche	4,25	90
8. Site Marie-José	32	38
9. Plateau de Bellecourt	20	57
10. Site Hérès	3,53	49
11. Quartier de Droixhe	22,39	~38
12. Quartier des Guillemins	21	~160
13. Centre d'Orp-le-Petit	4,2	13
14. Site des Casernes Léopold	6,36	5

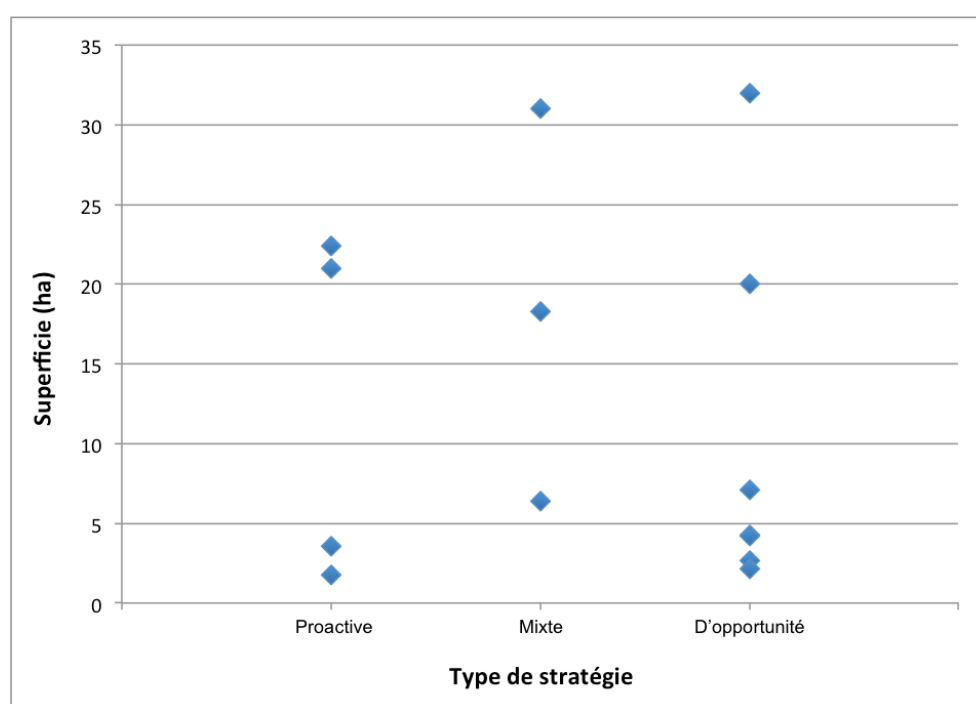


La superficie des quatorze PRU approuvés varie de 1,78 à 32 hectares (Tableau 5). Les plus importants en terme de superficie sont les PRU « Site Marie-José » (32 ha), « Site des Grands Prés » (31 ha), « Quartier de Droixhe » (22,39 ha), « Quartier des Guillemains » (21 ha), « Plateau de Bellecourt » (20 ha) et « Quartier de la Ville Basse » (18,3 ha). Les autres PRU sont beaucoup moins étendus puisqu'ils ne dépassent pas 7 ha. La superficie moyenne est de 12,6 ha<sup>35</sup>.

Notons que la superficie des PRU n'est pas toujours égale à la superficie de la zone concernée par le projet d'urbanisme sous-tendu, qui est parfois plus petite. Le PRU ne correspond donc pas toujours au périmètre opérationnel. Les parties non comprises dans le projet du demandeur sont des zones bâties (Site Hérès) ou non bâties (Marie-José) qu'on a choisi d'intégrer au périmètre pour la cohérence de la réflexion et/ou pour permettre une mixité fonctionnelle.

La Figure 23 présente la distribution des superficies des PRU en fonction du type de stratégie<sup>36</sup>. On remarque aisément que les superficies sont soit élevées (au-dessus de 18 ha), soit faibles (sous 7 ha), avec par conséquent un grand écart-type. C'est le cas pour les trois types de stratégie.

**Figure 23 : Distribution des superficies des PRU en fonction du type de stratégie**



<sup>35</sup> Nous sommes conscient du manque de significativité d'une moyenne effectuée sur seulement 14 cas, surtout vu la grande dispersion des valeurs. Toutefois, cela permet d'avoir une idée globale.

<sup>36</sup> La nouvelle stratégie (stratégie mixte) apparue avec les nouveaux dossiers est détaillée au point 7.

Il a été évoqué dans l'état de l'art qu'en 2009, la superficie des PRU relevant de la stratégie d'opportunité était significativement plus faible que celle des PRU se rattachant à la stratégie proactive. En 2016, la superficie moyenne des PRU s'inscrivant dans une stratégie d'opportunité n'est que légèrement plus faible (10,3 hectares) que dans le cadre de la stratégie proactive (12,2 hectares) (Tableau 6). Cela met en doute la remarque de la CPDT en 2009 qui disait que plus la superficie du PRU est grande, plus l'aspect opérationnel prôné est limité. Comment expliquer cela ? Comme il a été dit plus haut, le PRU ne correspond pas toujours au périmètre opérationnel du projet d'urbanisme. C'est le cas des PRU de Marie-José et de Bellecourt (stratégie d'opportunité), qui tirent la moyenne vers le haut vu leur grande superficie, mais où le projet d'urbanisme couvre une superficie plus petite que le PRU. À l'inverse, les deux nouveaux PRU relevant de la stratégie proactive (Héris et Saint-Piat) sont de très petite superficie et font baisser la moyenne de la stratégie proactive en 2016. Cela s'explique par le fait qu'ils concernent des petits morceaux de ville, à l'échelle du quartier (Saint-Piat) ou du site (Héris).

**Tableau 6 : Superficie moyenne des PRU en 2009 et en 2016 en fonction du type de stratégie**

	Superficie moyenne (ha)		
	Stratégie proactive	Stratégie mixte	Stratégie d'opportunité
<b>2009</b>	21,7	/	10,5
<b>2016</b>	12,2	18,5	10,3

En ce qui concerne la situation foncière, dans la majorité des cas, les propriétaires des terrains compris dans les PRU sont multiples. Seuls les PRU du « Plateau de Bellecourt » (pour autant de superficie importante) et du « Chemin de l'Inquiétude » comportent un propriétaire foncier unique (privé dans le premier et public dans le deuxième).

Enfin, vu que le remembrement urbain vise des projets d'ampleur situés dans des milieux plus ou moins urbains (où le parcellaire est très fragmenté), les PRU reprennent souvent de nombreuses parcelles cadastrales. Le PRU du « Chemin de l'Inquiétude » fait figure d'exception avec une seule parcelle cadastrale reprise dans le périmètre.

## 4. Cadre légal préexistant

Dans l'état de l'art, un questionnement concernait le cadre légal dans lequel s'insèrent les PRU. La CPDT se posait notamment la question suivante : quelle est l'articulation des différents PRU adoptés aux PCA ? Elle relevait qu'en 2009, de nombreux PRU profitaient de la possibilité de déroger au PCA.

Le Tableau 7 présente le cadre légal qui existait avant le début de la procédure d'approbation de chacun des PRU. Les zones du plan de secteur les plus importantes en terme de superficie dans chaque PRU sont reprises, ainsi que les autres outils réglementaires préexistants.

En théorie, un PRU peut être établi dans toute zone du plan de secteur (il n'existe pas de restriction d'affectation). Dans les faits, les PRU approuvés s'insèrent très souvent (douze PRU sur quatorze) au moins en partie en zone d'habitat. Même si l'outil PRU permet de s'écarter du plan de secteur, cette observation semble logique. En effet, l'article 127 du CWATUP prévoit que le périmètre vise le développement de fonctions urbaines, lesquelles sont définies dans les travaux parlementaires préparatoires<sup>37</sup> comme étant des fonctions pouvant s'implanter en zone d'habitat. Par ailleurs, huit PRU sur quatorze se situent en partie en zone de services publics et équipements communautaires.

Dix PRU sur quatorze délimitent une zone déjà couverte par un ou plusieurs PCA. De ce fait, en 2016 comme en 2009, l'existence d'un PCA est la principale raison pour laquelle on décide de réaliser un PRU. Ensuite, la moitié des PRU approuvés est située dans des communes où il existe un RCU (y compris partiel). Enfin, trois PRU comprennent une zone concernée par un RGBZPU (« Quartier Saint-Piat », « Site des Casernes Léopold » et dans une moindre mesure « Quartier des Guillemins »). Les PRU du quartier Saint-Piat et du site des Casernes Léopold sont situés dans des centres anciens protégés. Le PRU d'Orp-le-Petit fait figure d'exception puisqu'il est le seul PRU à couvrir une zone concernée par aucun outil réglementaire autre que le plan de secteur.

---

<sup>37</sup> Parlement wallon, Projet de décret, n° 354-1 (2005-2006), 4 avril 2006, p. 3.

**Tableau 7 : Cadre légal préexistant pour les PRU approuvés**

<b>Nom du PRU</b>	<b>Principale(s) zone(s) au PdS</b>	<b>Outils réglementaires préexistants</b>
1. Ancienne Brasserie du Peuple	- Zone d'habitat	- PCA de 1954
2. Chemin de l'Inquiétude	- Zone de services publics et équipements communautaires (zone d'habitat au PCAR)	- RCU de 2000 (révisé en 2006) - PCAD de 2001
3. Site des Grands Prés	- Zone d'activité économique mixte	- RCU de 2000 (révisé en 2006) - PCAD de 2001
4. Site Motte-Aqualys	- Zone d'activité économique industrielle	- RCU de 1991
5. Quartier Saint-Piat	- Zone d'habitat	- RGBZPU (centres anciens protégés) de 1976
6. Quartier de la Ville Basse	- Zone d'habitat - Zone d'aménagement communal concerté	- RCU partiel de 2004 - PCA de 1947 - PCA de 1967
7. Rive Gauche	- Zone d'habitat - Zone de services publics et équipements communautaires	- RCU partiel de 2004 - PCA de 1947 - PCA de 1967
8. Site Marie-José	- Zone d'espaces verts - Zone d'aménagement communal concerté	- RCU de 1990 (révisé en 1995) - PCA de 2001
9. Plateau de Bellecourt	- Zone d'habitat	- PCA de 1973
10. Site Hérès	- Zone d'activité économique industrielle	- RCU de 1998
11. Quartier de Droixhe	- Zone d'habitat	- PCA de 1954 (révisé à trois reprises jusqu'en 1963)
12. Quartier des Guillemins	- Zone d'habitat	- PCA de 1955 (révisé en 1984 et 2002) - RGBZPU de 1986 (modifié en 1993)
13. Centre d'Orp-le-Petit	- Zone d'activité économique industrielle	/
14. Site des Casernes Léopold	- Zone de services publics et équipements communautaires	- PCAD de 1990 - RGBZPU (centres anciens protégés) de 1995 (révisé en 2006)

## 5. Objectifs et justificatifs du remembrement urbain

La recherche s'intéressant à l'appropriation de l'outil PRU par les acteurs, la question des objectifs du remembrement urbain et des justifications de la réalisation d'un PRU s'est posée de toute évidence au cours de l'état de l'art. Pour quelles raisons a-t-on recours au remembrement urbain ?

L'objectif commun à tous les PRU approuvés est la redynamisation de la zone concernée, par la requalification du site et/ou le développement d'une mixité fonctionnelle. La modification des voiries et des espaces publics, condition nécessaire au remembrement urbain, peut aussi être un véritable objectif (Guillemins avec l'esplanade, Casernes Léopold avec le parc public).

Le Tableau 8 reprend les justificatifs du remembrement urbain pour chacun des PRU approuvés. Les principales raisons de l'utilisation du PRU sont la volonté de réduire les délais et de déroger aux outils réglementaires existants, principalement au plan de secteur et au PCA. Plus rarement, le dispositif du PRU est mis en place dans le but de déroger à un RCU ou à un RGBZPU<sup>38</sup>. En effet, en présence de multicouches réglementaires, le choix d'un PRU permet de s'affranchir de révisions de ceux-ci et d'ainsi gagner du temps. De plus, quand on veut déroger au plan de secteur, la mise en place d'un PRU prend moins de temps que celle d'un PCAD (PCAR actuellement)<sup>39</sup>.

La délimitation d'un PRU a également pour finalité de fixer un cadre urbanistique aux futurs projets pour un aménagement cohérent. Conjointement à cette finalité, le PRU a souvent été utilisé afin de simplifier le contexte foncier et remembrer les parcelles concernées (foncier complexe en milieu urbain)<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> En dehors du mécanisme dérogatoire de l'article 127 § 3, le PRU permet aussi de déroger au RGBZPU (règlement régional) par l'intermédiaire de l'article 394. Cet article précise que l'existence d'un PRU permet de modifier les largeurs des rues, ruelles et impasses, les dimensions des places et les fronts de bâtisse (avec pour conséquence intéressante de pouvoir modifier les intérieurs d'îlots). Le RGBZPU, qui vise à maintenir ces espaces dans leur état de fait, peut donc ne pas être respecté sur ces points (mais doit l'être pour les autres aspects tels que les façades et les toitures qui doivent, le cas échéant, faire l'objet d'une dérogation à titre individuel).

<sup>39</sup> Le PCAD (PCA dérogatoire) a été remplacé lors de la réforme RESA ter du CWATUP (juin 2009) par le PCAR (PCA révisionnel). Ce dernier permet désormais de réviser le PdS (changer l'affectation d'une zone) plutôt qu'uniquement déroger à ses prescriptions.

<sup>40</sup> Comme déjà mentionné dans l'introduction générale, le remembrement urbain peut permettre le regroupement des parcelles. C'est en effet un outil de négociation qui réunit les acteurs de terrain et qui permet de repenser le parcellaire pour faciliter la réalisation de projets globaux (CREAT-UCL, 2012, p. 24). De plus, l'existence d'un PRU permet d'exproprier et donc de modifier l'appropriation des parcelles.

**Tableau 8 : Justificatifs du remembrement urbain**

<b>Nom du PRU</b>	<b>Justifications de la réalisation d'un PRU</b>
1. Ancienne Brasserie du Peuple	- Déroger au PCA existant (désuet)
2. Chemin de l'Inquiétude	- Déroger au PCA existant - Réduire les délais (ne pas attendre la fin de la révision du PCA)
3. Site des Grands Prés	- Réduire les délais (vu les multicouches réglementaires : PdS, PCAD, RCU)
4. Site Motte-Aqualys	- Déroger au PdS et dans une moindre mesure au RCU
5. Quartier Saint-Piat	- Fixer un cadre urbanistique au futur projet pour un aménagement cohérent - Remembrer de vastes parcelles foncières - Déroger au RGBZPU (centres anciens protégés) - Réduire les délais (le terrain étant en vente)
6. Quartier de la Ville Basse	- Renforcer l'unicité et la cohérence urbanistique des opérations de requalification et de développement - Déroger au PdS, aux PCA existants et aux nombreux règlements de bâtisse et d'urbanisme
7. Rive Gauche	- Renforcer l'unicité et la cohérence urbanistique des opérations de requalification et de développement - Déroger au PdS, aux PCA existants et aux nombreux règlements de bâtisse et d'urbanisme
8. Site Marie-José	- Simplifier la procédure (éviter une triple procédure pour la ZACC, la révision du PCA et les permis d'urbanisme)
9. Plateau de Bellecourt	- Déroger au PCA existant - Réduire les délais
10. Site Hérès	- Avoir un outil opérationnel impliquant la réalisation d'un schéma d'urbanisation - Déroger au PdS et au RCU
11. Quartier de Droixhe	- Déroger au PCA existant (désuet) - Réduire les délais (appels à du PPP)
12. Quartier des Guillemains	- Définir un cadre général qui régira l'intervention des opérateurs privés sur différents lots - Modifier le tracé des voiries et des espaces publics - Déroger au PdS et surtout au PCA existant - Remembrer de vastes parcelles foncières
13. Centre d'Orp-le-Petit	- Déroger au PdS - Réduire les délais (plus rapide qu'un PCAD)
14. Site des Casernes Léopold	- Modifier le tracé des voiries et des espaces publics - Déroger au PdS et au PCA - Remembrer de vastes parcelles foncières

## 6. Facteurs influençant la durée des procédures

L'état de l'art a soulevé différents facteurs influençant la durée totale d'une opération de remembrement urbain et notamment la durée des procédures administratives : la taille des communes, le type de milieu (urbain/rural), le type d'opération immobilière (recyclage urbain/urbanisation en extension), la forme d'appropriation du PRU (stratégie d'opportunité/proactive), le contenu du dossier et la dérogation du projet aux prescriptions des plans en vigueur<sup>41</sup>.

L'analyse des dossiers et les entretiens auprès des témoins privilégiés, habitués de travailler avec ces procédures, ont permis de faire apparaître d'autres facteurs :

- La complexité juridique

La complexité juridique allonge la durée des procédures. Il est de plus en plus difficile de mettre en place une certaine sécurité juridique, il y a de plus en plus de recours et un emballement sur le côté juridique où on cherche toujours plus loin pour trouver une faille (risque de tétanisation complète de l'aménagement du territoire). D'un point de vue de la théorie des coûts de transaction de la NEI (voir point 9.1 de l'état de l'art), la complexité juridique se rapporte à l'incertitude et la complexité (corrélées à l'instabilité du cadre légal), qui constitue un facteur environnemental expliquant l'importance des coûts de transaction.

- L'insécurité juridique

L'insécurité juridique propre à la procédure de remembrement urbain (surtout avant les premiers arrêts du Conseil d'État) est source de risques de recours devant le Conseil d'État, ce qui allonge considérablement les procédures. Tout comme la complexité juridique, l'insécurité juridique se rapporte au facteur de l'incertitude et de la complexité soulevé par la théorie des coûts de transaction.

- L'absence de délai de rigueur

Hormis les 70 jours à disposition du collège communal pour remettre son avis, la procédure de remembrement urbain ne compte aucun délai de rigueur. Le fonctionnaire délégué et le Gouvernement n'ont même aucun délai prescrit pour remettre leur décision. Ceci est évidemment de nature à susciter un allongement de la procédure.

---

<sup>41</sup> Ce sont des facteurs propres au remembrement urbain (forme d'appropriation, contenu du dossier) ou influant sur la durée des projets urbanistiques en général (taille des communes, type de milieu, type d'opération immobilière, dérogation aux plans).

- La volonté du demandeur

La volonté du demandeur participe à la réduction de la durée des procédures. La première chose qui fait qu'un projet aboutit rapidement, c'est la volonté du demandeur et sa motivation à le faire avancer.

- La volonté politique (régionale et communale)

La volonté politique, à la fois de la Région et de la commune, facilite le raccourcissement des procédures. Vu que ce sont les pouvoirs publics qui sont aux commandes dans le cadre de la procédure administrative, une volonté politique permet certainement de la réduire.

- Le changement de majorité

Un changement de majorité peut allonger la procédure si la vision sur le projet n'est plus la même. À l'inverse, la procédure peut être accélérée en prévision de prochaines élections. D'un point de vue de la théorie des coûts de transaction de la NEI, le changement de majorité se rapporte à l'incertitude et la complexité (corrélées à l'instabilité du cadre légal).

- La qualité et l'investissement de l'auteur de projet

L'auteur de projet joue un rôle important dans la durée d'un projet, puisque c'est lui qui réalise l'étude. Dans un PCA par exemple, l'essentiel du temps perdu dans la procédure est lié à l'auteur de projet. En effet, l'élaboration de l'étude est très longue puisqu'il y a de multiples aspects à prendre en compte (contenu très détaillé du PCA). De plus, il semble qu'il n'y ait pas assez d'auteurs de projet en Wallonie et qu'ils soient plutôt débordés. Dans le cadre d'un PRU, vu qu'elles concernent des projets d'ampleur, les études prennent beaucoup de temps également (plusieurs mois). Cependant, elles sont plutôt réalisées avant le début de la procédure administrative.

- L'état d'avancement du projet

La conception du projet en amont met beaucoup de temps. Si le promoteur vient avec un projet déjà bien abouti, la procédure administrative durera moins longtemps. Dans le cadre du PRU, le projet est censé être déjà bien avancé avant le début de la procédure administrative. Donc logiquement, la procédure légale du PRU est plus rapide que celle d'autres outils. Dans un PCA, par exemple, le projet se construit au fur et à mesure de l'avancement de la procédure (délais très longs).



- L'accord sur le projet

L'accord des différents acteurs (promoteur, Région, commune) sur le projet permet d'aller plus rapidement dans la procédure. Trouver un avis consensuel des différents acteurs n'est pas facile et prend du temps. Ce constat fait penser à l'incompatibilité de but (différences d'objectifs entre les partenaires) de la théorie des coûts de transaction, qui constitue une des deux origines des coûts (l'autre étant l'ambiguïté de la performance). Par exemple, si les autorités publiques ne sont pas d'accord sur le projet, il y aura de nombreux aller-retours entre les développeurs et l'administration pour s'entendre sur l'intérêt général du projet, et cela va allonger les délais. En effet, même si la volonté du demandeur est essentielle, le projet ne pourrait jamais aboutir sans l'accord des autorités.

- La dimension du projet et son impact environnemental

Plus un projet est complexe et d'envergure, plus l'enjeu est important et plus les délais risquent d'être longs. La procédure s'allonge par exemple s'il y a ouverture de voirie, si on est en permis unique, si les incidences environnementales du projet sont importantes (études plus longues). D'un point de vue de la théorie des coûts de transaction de la NEI, la dimension du projet se rapporte à l'incertitude et la complexité (corrélées à la taille et à la durée du projet).

- La concurrence entre les projets

La concurrence entre plusieurs projets sur une même zone peut être responsable d'un allongement des délais. Ainsi, si plusieurs projets arrivent en même temps, les investisseurs auront chacun plus de difficultés à convaincre les autorités publiques de l'intérêt de leur projet et le temps de les départager retardera la procédure. D'un point de vue de la théorie des coûts de transaction de la NEI, la concurrence entre les projets se rapporte à la fréquence des transactions.

- Le phénomène NIMBY

Le phénomène NIMBY est lié au type de milieu (urbain/rural) puisque les risques de NIMBY sont plus nombreux en milieu urbain où la densité de population est plus élevée. Les réclamations, et donc les risques de recours y sont plus importants et cela constitue un facteur d'allongement des délais. D'un point de vue de la théorie des coûts de transaction de la NEI, le phénomène NIMBY se rattache à l'opportunisme (recherche d'intérêt personnel aux dépens des autres), qui est un facteur humain expliquant l'importance des coûts de transaction.

- La participation citoyenne

La prise en considération de l'avis des citoyens provoque un allongement des procédures. En effet, si des réclamations mettent en évidence des faiblesses dans le projet, cela peut amener à le revoir, à retarder la procédure et éventuellement à la recommencer. L'influence de la participation citoyenne sur les coûts de transaction est abordée de manière plus précise au point 9.2.

## 7. Type de stratégie

Ce mémoire traitant notamment des formes d'appropriation de l'outil PRU par les acteurs, le type de stratégie avec lequel ils abordent le remembrement urbain doit être discuté.

Pour rappel, parmi les cinq premiers PRU approuvés, la CPDT avait distingué deux grandes stratégies : la stratégie d'opportunité et la stratégie proactive. Qu'en est-il avec les nouveaux périmètres approuvés ? Quel est le type de stratégie dominant à ce stade ? Ce sont des questions qui ont été soulevées au cours de l'état de l'art, et que la CPDT se posait alors que l'outil était encore récent. La recherche effectuée dans le cadre de ce travail a permis de répondre à ces questionnements.

### 7.1. L'apparition d'une nouvelle stratégie : la stratégie mixte

Tout d'abord, comme l'avait déjà relevé la CPDT, la distinction entre les deux stratégies n'est pas figée et des variantes sont possibles. C'était notamment le cas avec le dossier, déjà en cours à l'époque, du PRU Saint-Piat à Tournai. On est ici dans un cas de variante de stratégie proactive, où ce sont les associations qui sont à l'initiative et non les pouvoirs publics.

Quelques PRU ont été source de difficultés pour les classer dans l'une ou l'autre stratégie. En effet, des PRU comportent à la fois des caractéristiques se rattachant à la stratégie proactive et des caractéristiques de la stratégie d'opportunité. Il semble donc qu'une nouvelle forme de stratégie soit apparue avec les nouveaux PRU approuvés : une stratégie mixte. La stratégie mixte se retrouve dans le cas des PRU des Grands Prés (Mons), de la Ville Basse (Charleroi) et des Casernes Léopold (Namur). Ces exemples de remembrement urbain sont caractérisés par une initiative privée (ou publique à Namur mais liée à la Régie des bâtiments et non aux pouvoirs publics) reprise par les pouvoirs publics qui délimitent un périmètre comprenant non seulement le projet privé de base, mais aussi des zones où ils ont décidé des grandes options d'aménagement. L'ensemble forme le projet d'urbanisme sous-tendu par le PRU, qui sera mis en œuvre par des investisseurs différents.

Le Tableau 9 reprend pour chaque PRU approuvé l'initiateur du remembrement urbain ainsi que le type de stratégie adopté. La moitié des PRU se rattache à la stratégie d'opportunité. C'est donc le type de stratégie dominant parmi les PRU approuvés mi-2016. Cette analyse est cohérente avec le contexte wallon où, de manière générale, la stratégie d'opportunité est plus courante que la stratégie proactive. Pour le reste, quatre PRU ont été adoptés avec une stratégie proactive et trois PRU relèvent d'une stratégie mixte.

**Tableau 9 : Type de stratégie adoptée dans les PRU approuvés**

<b>Nom du PRU</b>	<b>Initiateur</b>	<b>Stratégie</b>
1. Ancienne Brasserie du Peuple	Black Horse Development	D'opportunité
2. Chemin de l'Inquiétude	Domovoi	D'opportunité
3. Site des Grands Prés	IKEA	Mixte
4. Site Motte-Aqualys	Aqualys	D'opportunité
5. Quartier Saint-Piat	Ville de Tournai	Proactive (variante)
6. Quartier de la Ville Basse	Saint-Lambert Promotion	Mixte
7. Rive Gauche	Saint-Lambert Promotion	D'opportunité
8. Site Marie-José	Lotibel + Huyzentruyt Development & Investments	D'opportunité
9. Plateau de Bellecourt	Woningbouw Huyzentruyt	D'opportunité
10. Site Hérès	Ville de Soignies	Proactive
11. Quartier de Droixhe	Ville de Liège	Proactive
12. Quartier des Guillemins	Ville de Liège	Proactive
13. Centre d'Orp-le-Petit	Bodymat	D'opportunité
14. Site des Casernes Léopold	Régie des bâtiments	Mixte

## **8. Contenu des dossiers de PRU**

Les coûts de transaction générés lors d'une opération de remembrement urbain dépendent notamment du contenu des dossiers de PRU. Ces coûts sont le temps qu'il a fallu pour constituer le dossier et son évaluation environnementale, mais aussi la somme d'argent qu'il a fallu déboursier à l'auteur de projet.

Il faut savoir que le dossier de PRU est, logiquement, finalisé avant le début de la procédure d'approbation du périmètre. Les coûts de transaction dont on parle sont donc des coûts qui apparaissent en amont de la procédure administrative (coûts ex-ante).

### **8.1. Contenu des cinq dossiers approuvés en 2009**

Rappelons que le contenu d'un dossier de remembrement urbain n'est pas précisé dans le Code. Dès lors, celui-ci varie beaucoup en fonction des dossiers et donc des projets. Les cinq premiers dossiers approuvés en 2009 contenaient soit une étude d'incidences (EIE) soit un rapport d'incidences environnementales (RIE)<sup>42</sup>. Le choix de l'un ou l'autre dépendait essentiellement de la stratégie adoptée (respectivement stratégie d'opportunité et stratégie proactive)<sup>43</sup>.

### **8.2. Contenu des quatorze dossiers approuvés en 2016**

Nous avons constaté qu'en 2016, les contenus des quatorze dossiers approuvés sont toujours aussi variés et définis au cas par cas. Il n'y a donc pas eu d'évolution dans la logique du contenu, qui reste toujours autant indéfini par la législation et non précisé par la jurisprudence. Comme relevé dans l'état de l'art, la CPDT jugeait nécessaire de clarifier les règles applicables au PRU en matière d'évaluation des incidences. La forme et le contenu de l'évaluation des incidences dans le cadre d'un PRU ont-elles été précisées en 2016 ? Il n'y a toujours pas de réponse claire. En effet, les deux sections<sup>44</sup> du Conseil d'État ont des avis contraires sur ce point. La section de législation considère que le PRU est un « plan ou programme » au sens du droit européen (directive 2001/42/CE), et qu'il devrait donc faire l'objet d'une EIE. À l'inverse, la section du contentieux administratif a, dans deux arrêts publiés le 6 décembre 2013 (concernant le PRU Rive Gauche), considéré que le PRU ne constitue pas un plan ou programme (et qu'une EIE n'est donc pas obligatoire). Afin de clarifier le sujet, le Conseil d'État a, dans le cadre d'un arrêt du 2 février

---

<sup>42</sup> Les différences entre ces deux documents ont été détaillées dans l'état de l'art, au point 5.1.

<sup>43</sup> Le contenu des cinq premiers dossiers approuvés a déjà été abordé dans l'état de l'art, au point 5.

<sup>44</sup> Le Conseil d'État est composé de deux sections : la section de législation et la section du contentieux administratif. Leurs missions sont respectivement d'exercer une mission consultative dans le cadre des avant-projets de loi et de décret (en amont), et de traiter des recours contre les actes administratifs (en aval).

2015 (concernant le PRU d'Orp-le-Petit), posé une question préjudicielle<sup>45</sup> à la Cour de justice de l'Union européenne<sup>46</sup>.

Par ailleurs, alors que le lien entre la stratégie adoptée et le choix de la forme de l'évaluation environnementale était assez clair dans les cinq premiers dossiers approuvés, cela n'est plus le cas avec les nouveaux dossiers. En effet, si les dossiers relevant de la stratégie proactive font toujours l'objet d'un RIE, aucun nouveau dossier de la stratégie d'opportunité (aucun nouveau dossier tout court) n'a réalisé d'EIE. Ainsi, seuls deux dossiers (Orp-le-Petit et Motte-Aqualys) sur quatorze comportent une EIE, les douze autres dossiers ayant fait l'objet d'un RIE. Ce RIE est malgré tout davantage abouti dans le cadre de la stratégie d'opportunité, et se rapproche parfois (Bellecourt, Marie-José, Chemin de l'Inquiétude) déjà fortement d'une EIE (Tableau 10).

**Tableau 10 : Forme de l'évaluation des incidences dans les PRU approuvés**

Nom du PRU	Forme de l'évaluation des incidences	Stratégie
1. Ancienne Brasserie du Peuple	RIE	D'opportunité
2. Chemin de l'Inquiétude	RIE (presqu'une EIE)	D'opportunité
3. Site des Grands Prés	RIE	Mixte
4. Site Motte-Aqualys	EIE	D'opportunité
5. Quartier Saint-Piat	RIE	Proactive
6. Quartier de la Ville Basse	RIE	Mixte
7. Rive Gauche	RIE	D'opportunité
8. Site Marie-José	RIE (presqu'une EIE)	D'opportunité
9. Plateau de Bellecourt	RIE (presqu'une EIE)	D'opportunité
10. Site Héris	RIE	Proactive
11. Quartier de Droixhe	RIE	Proactive
12. Quartier des Guillemins	RIE	Proactive
13. Centre d'Orp-le-Petit	EIE	D'opportunité
14. Site des Casernes Léopold	RIE	Mixte

### 8.3. Influence du contenu sur les coûts de transaction

La forme de l'évaluation environnementale a des conséquences sur les coûts de transaction. En toute logique, la réalisation d'un RIE prend moins de temps (étude globale, non détaillée) et coûte moins cher (agrément de l'auteur non nécessaire) qu'une EIE. Toutefois, l'élaboration d'une EIE avant la procédure d'approbation du

<sup>45</sup> La question préjudicielle est un « terme juridique faisant référence à une règle de procédure qui prévoit qu'un problème juridique particulier doit préalablement être résolu par la juridiction normalement compétente avant que la juridiction saisie ne statue. La question préjudicielle porte souvent sur un problème d'interprétation ou d'application de la règle de droit » (Droit-finances, 2016).

<sup>46</sup> D'après Muriel Vanderhelst (auditrice au Conseil d'État), la Cour de justice de l'UE ne devrait pas remettre sa réponse avant 18 mois (depuis juillet 2016). Toutefois, Jacques Latouche (directeur immobilier de Bodymat – PRU d'Orp-le-Petit) a été informé qu'elle ne remettrait finalement pas d'avis.

PRU peut constituer un gain de temps et une économie de moyens lors des demandes de permis puisqu'une nouvelle évaluation environnementale n'est plus nécessaire. Mais le choix de l'une ou l'autre forme d'évaluation dépend avant tout de la stratégie adoptée et de la taille du projet.

#### **8.4. L'évaluation financière**

La CPDT jugeait en 2009 qu'un dossier de PRU devait contenir entre autres une évaluation financière. Elle justifiait cela en signalant qu'en tant qu'outil opérationnel, le remembrement urbain doit ancrer le projet dans la réalité, notamment financière. Après analyse des quatorze dossiers approuvés, il apparaît que seule une très petite partie comporte une évaluation financière. Mais une évaluation financière doit-elle nécessairement se trouver dans tous les dossiers de PRU ? Dans un dossier relevant de la stratégie proactive, où les pouvoirs publics sont les initiateurs, cette évaluation a toute sa place car elle permet aux investisseurs d'avoir une idée de la faisabilité financière du projet. En revanche, une évaluation financière ne semble pas autant nécessaire dans un dossier s'inscrivant dans la stratégie d'opportunité. En effet, il est plus que probable que dans ce cas, l'investisseur privé ait réalisé en amont un montage financier de son projet et qu'il dispose de fonds suffisants pour sa réalisation. Malgré tout, une évaluation financière peut s'avérer intéressante pour le fonctionnaire délégué qui délivrera le permis, dans le sens où le promoteur avance des garanties financières et lui prouve ainsi que le risque de blocage du projet est faible.

## **9. Appropriation de la procédure administrative**

### **9.1. Nuances entre la procédure du Code et le fonctionnement effectif**

Dans l'état de l'art, la question suivante était posée : comment la procédure d'approbation du PRU, peu définie dans le Code, est-elle appropriée par les acteurs ?

Le manque de précision de la procédure prévue dans le CWATUP engendre des procédures effectives très diverses en fonction des dossiers. Les coûts de transaction liés aux délais sont donc très variables parmi les quatorze dossiers approuvés. Nous avons remarqué plusieurs nuances dans la manière avec laquelle les procédures du Code sont appropriées par les autorités.

Tout d'abord, alors que le Code prévoit que le périmètre peut être proposé par le conseil communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement, dans les faits, c'est toujours le conseil communal qui propose le périmètre. Cela peut facilement se comprendre car dans le cas théorique où le fonctionnaire délégué propose le périmètre, le conseil communal a un avis contraignant et un délai de 45 jours avant de remettre son avis. En pratique, on préfère donc directement passer à l'étape de la proposition par le conseil communal, ce qui permet d'éviter une perte de temps et un avis potentiellement négatif du conseil.

De plus, dans les faits, le conseil communal propose souvent le périmètre à deux reprises (dans 10 dossiers sur 14), alors qu'il n'est pas demandé de le proposer deux fois dans le Code. Ces deux délibérations du conseil correspondent à l'adoption provisoire du périmètre (ou décision de proposition ou accord de principe) puis à son adoption définitive (proposition en tant que telle). Elles se produisent à des moments très différents dans la procédure en fonction des dossiers, mais sont généralement séparées soit par l'élaboration de l'évaluation des incidences (Ancienne Brasserie du Peuple, Orp-le-Petit, Chemin de l'Inquiétude, Grands Prés), soit par l'enquête publique et l'avis de la CCATM (Ville Basse, Rive Gauche, Bellecourt) soit par à la fois l'évaluation des incidences, l'enquête publique et l'avis de la CCATM (Motte-Aqualys et Hérès).

Ensuite, le collège communal remet rarement son avis dans le délai alloué, alors que les 70 jours dont il dispose constituent un délai de rigueur. En effet, le collège ne craint pas de rendre son avis en retard car hors délai, son avis est réputé favorable. Vu que dans les quatorze dossiers approuvés, c'est le conseil communal qui propose le périmètre (et qui marque donc son accord sur le principe d'élaborer un PRU), il paraît évident que le collège communal, qui représente la majorité du conseil, remette un avis favorable.



Par ailleurs, bien que l'avis du fonctionnaire délégué ne soit pas précisé dans le Code, celui-ci remet en réalité toujours un avis, sur lequel est basé l'arrêté du Gouvernement. Cela peut sembler logique car postérieurement, dans le cadre des demandes de permis, le fonctionnaire délégué sera l'unique autorité compétente. Il va donc de soi qu'il est préférable qu'il marque son accord préalablement, lors de la définition du périmètre.

## **9.2. La prise en compte de la participation citoyenne**

Au début de ce travail, il a été constaté que la participation citoyenne joue un rôle dans l'augmentation des coûts de transaction en aménagement du territoire. Or, le remembrement a justement pour but de réduire ces coûts. Dès lors, comment la participation des citoyens est-elle prise en compte dans le cadre des dossiers de PRU approuvés ? Quel est l'impact de la participation citoyenne sur les projets et les délais ?

Dans la procédure administrative d'approbation du PRU, la participation de la population est assurée par les mesures particulières de publicité (enquête publique et au minimum une réunion d'information) et par l'avis de la CCATM (si elle existe). Cette prise en considération de la participation citoyenne prend un mois. Le collège communal répond ensuite à l'ensemble des réclamations. Si elles sont fondées, le projet devra être modifié (plans modificatifs), la population devra à nouveau être consultée et cela allongera encore les délais.

Dans la grande majorité des dossiers, la participation citoyenne se limite à ce qui est prévu par le Code. Vu que l'objectif du PRU est de réduire les délais, la plupart des acteurs rencontrés considèrent que cela est suffisant et que la procédure administrative ne devrait pas prévoir davantage. Mais la prise en compte limitée de la participation citoyenne, qui permet de réduire les coûts de transaction de la procédure administrative, ne réduit-elle pas également la qualité de l'aménagement ? Il est nécessaire de concilier la réduction des coûts de transaction et la qualité du projet. La prise en compte de l'avis des citoyens permet d'ancrer le projet dans une réalité sociale et de répondre à leurs attentes. À ce niveau, la participation citoyenne participe indéniablement à la qualité du projet. En revanche, si les réclamations manquent de constructivité et sont entachées de NIMBY, la participation du public n'améliore pas la qualité du projet et constitue dès lors une perte de temps et un frein au projet.

Dans certains cas, on observe une implication plus importante des citoyens via la mise en place de comités d'accompagnement<sup>47</sup> (Saint-Piat, Guillemins). La constitution de tels comités permet de rassembler l'ensemble des protagonistes,

---

<sup>47</sup> Le comité d'accompagnement est « *un organe de dialogue entre le demandeur, les autorités publiques et la population à l'égard d'un projet autorisé* » (Art. D.29-25 du décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement).

de créer une cohésion autour du projet et d'ancrer celui-ci dans la réalité du quartier. Ils sont ainsi plus efficaces et constructifs que les mesures particulières de publicité prévues par le Code. Les comités d'accompagnement peuvent donc être bénéfiques surtout si ceux-ci sont consultés le plus en amont possible, afin d'éviter d'éventuels recours par la suite.

D'expérience, Cécile Danis<sup>48</sup> a remarqué que plus il y a de réclamants lors de l'enquête publique, plus il y a de risques de recours au Conseil d'État (sur le PRU ou sur les demandes de permis). De manière générale, il semble que les recours devant le Conseil d'État sont de plus en plus nombreux. Le Tableau 11 présente le nombre de réclamations<sup>49</sup> émises lors de l'enquête publique réalisée dans chacun des dossiers de PRU approuvés. On remarque que ce sont les PRU d'Orp-le-Petit et de Marie-José qui ont été le plus contestés par la population. De fait, tous deux n'ont toujours pas été mis en œuvre et le PRU d'Orp-le-Petit a été concerné par des recours dans le cadre des demandes de permis. La majorité des autres PRU, dans le cadre desquels moins de réclamations ont été émises, n'ont pas été l'objet de recours au Conseil d'État. Néanmoins, les deux PRU de Charleroi (Ville Basse et Rive Gauche) ont été attaqués directement (sur le PRU en tant que tel) ou indirectement (sur les permis) à plusieurs reprises au Conseil d'État. Le permis pour la construction de la tour des Finances (Guillemins) a également fait l'objet d'un recours.

**Tableau 11 : Nombre de réclamations émises lors de l'enquête publique dans les PRU approuvés**

Nom du PRU	Nombre de réclamations émises lors de l'EP
1. Ancienne Brasserie du Peuple	3
2. Chemin de l'Inquiétude	3
3. Site des Grands Prés	6
4. Site Motte-Aqualys	3
5. Quartier Saint-Piat	30
6. Quartier de la Ville Basse	7
7. Rive Gauche	17
8. Site Marie-José	Pétition (166 signatures)
9. Plateau de Bellecourt	2 (dont une comportant 8 signatures)
10. Site Hérès	39
11. Quartier de Droixhe	0
12. Quartier des Guillemins	4
13. Centre d'Orp-le-Petit	99
14. Site des Casernes Léopold	30

<sup>48</sup> Attachée architecte, Direction de Hainaut I.

<sup>49</sup> Une réclamation peut constituer une remarque aussi bien négative que positive sur le projet, et n'indique donc pas nécessairement un désaccord (bien que, dans les faits, les lettres de réclamations témoignent majoritairement de contestations).

En conclusion, la participation citoyenne, qui s'exprime par les mesures particulières de publicité, l'avis de la CCATM, les comités d'accompagnement et les recours au Conseil d'État, a un impact évident sur les délais (qu'elle allonge). Néanmoins, la façon dont on la prend en compte peut influencer plus ou moins positivement sur la durée d'une opération de remembrement urbain. Ainsi, il est bénéfique de ne pas se précipiter, de prendre le temps de considérer l'avis des citoyens, et de le suivre au maximum. La participation citoyenne doit se manifester le plus en amont possible, dans des comités d'accompagnement ou lors de la procédure d'approbation du PRU (ne pas attendre les demandes de permis). Cela permet d'obtenir un certain assentiment de la population et de réduire les risques de recours ultérieurs, qui peuvent retarder l'opération de plusieurs années. Il vaut donc mieux modifier le projet, conformément aux remarques citoyennes, au stade de l'élaboration du PRU et pas lors des demandes de permis. Autrement, le bénéfice du temps gagné est perdu par après (risque de recours) et cela est d'autant plus problématique pour l'investisseur.

## **10. Durée d'une opération de remembrement urbain**

### **10.1. Délais de la procédure d'approbation du périmètre**

La volonté de raccourcir les délais d'intervention dans le cadre d'une opération de remembrement urbain concerne uniquement la procédure d'approbation du périmètre (pas l'élaboration du projet en amont et sa concrétisation en aval).

La durée effective de la procédure d'approbation du PRU correspond-elle aux délais théoriques ? Est-elle plus courte que pour les PCA, les RUE et les SAR ? Nous allons répondre à ces questionnements en calculant les délais à la fois pour les PRU approuvés mais aussi, dans le point suivant (point 11.2), avec un échantillon de PCA, RUE et SAR.

#### **10.1.1. Délais théoriques et délais effectifs en 2009**

En principe, dans un scénario idéal, la procédure administrative pour l'approbation d'un périmètre de remembrement urbain pourrait être bouclée en 3 mois. De manière plus raisonnable, la CPDT avait estimé dans son rapport de 2009 que la procédure peut être terminée après 19 semaines (4-5 mois) si le périmètre est proposé par le conseil communal (ce qui a toujours été le cas dans les quatorze dossiers) (CPDT, 2009a, p. 27).

Dans la réalité, la procédure prend beaucoup plus de temps. La CPDT avait calculé les délais pour les cinq PRU approuvés à l'époque, entre le début de l'enquête publique et l'arrêté du Gouvernement (avec les avis intermédiaires du collège communal et du fonctionnaire délégué). Le délai moyen total était de 36 semaines, soit de 9 mois. Les délais intermédiaires étaient de 7 semaines (1 mois et demi) entre le début de l'enquête publique et l'avis du collège, 12 semaines (2 mois et 3 semaines) entre l'avis du collège et l'avis du fonctionnaire délégué, et 17 semaines (4 mois) entre l'avis du fonctionnaire délégué et l'arrêté du Gouvernement.

#### **10.1.2. Délais effectifs en 2016**

Dans le cadre de cette recherche, les délais ont été calculés de la même manière pour l'ensemble des quatorze PRU approuvés (Tableau 12). En effet, le calcul a également été opéré à partir du début de l'enquête publique et non à partir de la proposition du conseil communal, qui logiquement initie la procédure officielle<sup>50</sup>. Ce choix s'est fait en raison du caractère fluctuant du moment où le conseil

---

<sup>50</sup> L'article 127 du CWATUP ne dit pas explicitement que la procédure doit commencer avec la proposition du conseil communal, mais en toute logique cela devrait être le cas. Ce manque de précision est responsable du fait que la proposition par le conseil communal se produit à des moments très différents dans le déroulement de la procédure en fonction des dossiers, qui de plus est souvent faite à deux reprises (adoption provisoire et définitive). Ainsi, l'adoption définitive est parfois déclarée après l'enquête publique.

communal propose le périmètre (et qui le propose généralement deux fois) dans les différents dossiers (voir point 9.1), ce qui ne permet pas une bonne comparaison des différents dossiers sur ce critère. Les délais ont été calculés sur base des arrêtés du Gouvernement wallon approuvant les différents périmètres.

**Tableau 12 : Délais de la procédure d’approbation des quatorze PRU**

Nom du PRU	De début de l’EP à l’avis du CBE	De l’avis du CBE à l’avis du FD	De l’avis du FD à l’arrêté du GW	Total
1. Ancienne Brasserie du Peuple	67 j.	150 j.	164 j.	381 j. (54 s.)
2. Chemin de l’Inquiétude	169 j.	236 j.	107 j.	512 j. (73 s.)
3. Site des Grands Prés	80 j.	214 j.	38 j.	332 j. (47 s.)
4. Site Motte- Aqualys	35 j.	35 j.	109 j.	179 j. (26 s.)
5. Quartier Saint-Piat	62 j.	249 j.	101 j.	412 j. (59 s.)
6. Quartier de la Ville Basse	330 j.	48 j.	108 j.	486 j. (69 s.)
7. Rive Gauche	80 j.	50 j.	146 j.	276 j. (39 s.)
8. Site Marie- José	56 j.	528 j.	546 j.	1130 j. (161 s.)
9. Plateau de Bellecourt	42 j.	228 j.	84 j.	354 j. (51 s.)
10. Site Hérès	91 j.	147 j.	552 j.	790 j. (113 s.)
11. Quartier de Droixhe	59 j.	40 j.	188 j.	287 j. (41 s.)
12. Quartier des Guillemins	66 j.	36 j.	164 j.	266 j. (38 s.)
13. Centre d’Orp-le-Petit	47 j.	62 j.	332 j.	441 j. (63 s.)
14. Site des Casernes Léopold	57 j.	87 j.	601 j.	745 j. (106 s.)
<b>Moyenne</b>	89 jours 13 semaines 3 mois	151 jours 22 semaines 5 mois	231 jours 33 semaines 8 mois	471 jours 67 semaines 16 mois

Pour les quatorze PRU approuvés, entre le début de l’enquête publique et l’arrêté du Gouvernement, le délai moyen est de 67 semaines (16 mois). C’est largement plus (31 semaines, soit 7 mois de plus) que le délai moyen calculé en 2009 dans les cinq premiers PRU approuvés. Si on considère maintenant la proposition faite par le conseil communal pour base du début du délai (malgré son caractère fluctuant),

la procédure d'approbation d'un périmètre de remembrement urbain dure en moyenne 73 semaines (17 mois), soit quasiment 1 an et demi<sup>51</sup>.

En revanche, les délais intermédiaires sont dans un même rapport que les délais intermédiaires calculés dans les cinq premiers PRU approuvés. De fait, en 2016, le délai intermédiaire le plus court est toujours celui compris entre le début de l'enquête publique et l'avis du collège, tandis que le délai le plus long est celui entre l'avis du fonctionnaire délégué et l'arrêté final.

L'importance relative de ces délais intermédiaires peut être expliquée par plusieurs raisons. Tout d'abord, le fait que le délai entre le début de l'enquête publique et l'avis du collège soit le plus court peut être justifié par la présence d'un délai de rigueur. En effet, le collège communal a 70 jours depuis la réception de la demande du fonctionnaire délégué pour remettre son avis, et à défaut celui-ci est réputé favorable. Même si, dans les faits, le collège communal remet souvent son avis hors délai, la définition de ce délai de rigueur dans le Code incite certainement le collège communal à remettre son avis relativement rapidement.

Ensuite, le délai plus long compris entre l'avis du collège et celui du fonctionnaire délégué peut ici s'expliquer par l'absence de délai de rigueur, et même l'absence de délai tout court, puisque l'avis du fonctionnaire délégué n'est même pas mentionné dans l'article 127.

Enfin, le plus long délai qui est celui compris entre l'avis du fonctionnaire délégué et l'arrêté peut s'expliquer à la fois par l'absence de délai de rigueur et par le passage intermédiaire à la Direction centrale de la DGO4 (à Jambes). La longueur du délai peut aussi être due à l'émergence de questions juridiques. L'apparition de questions juridiques explique ainsi pourquoi plusieurs dossiers ont été approuvés à une même date, le Gouvernement ayant attendu des réponses en interne avant de décider de l'approbation des périmètres. De plus, dans certains cas, l'importance du délai est liée à la demande de plans complémentaires par le Gouvernement quand le dossier s'éloigne de la vision du législateur (Guillemins et Droixhe).

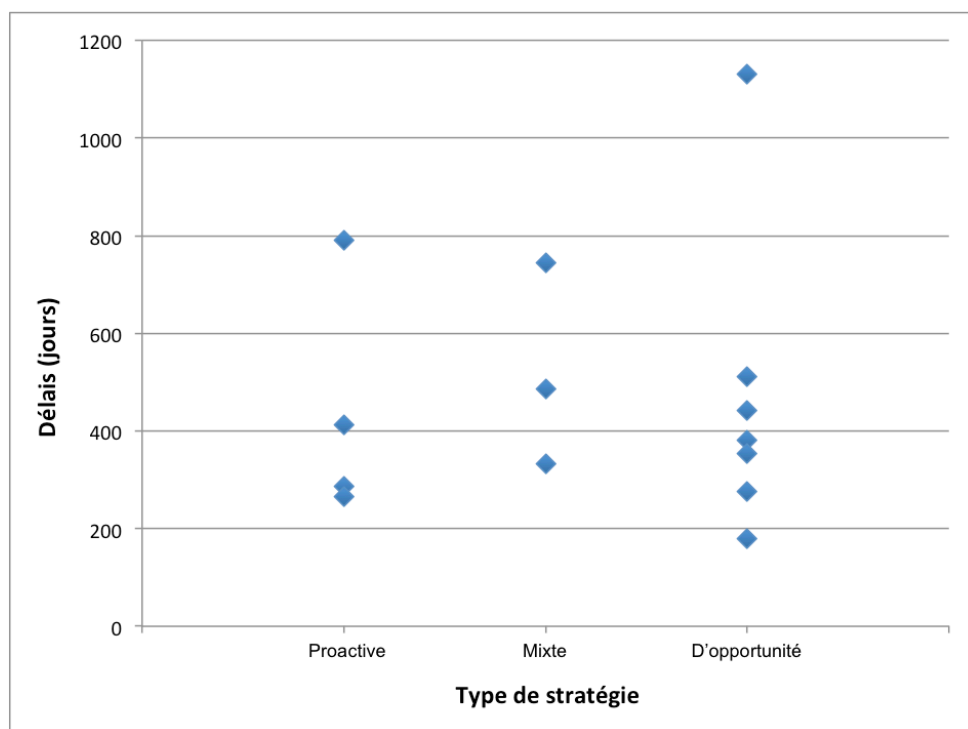
La Figure 24 présente la distribution des délais pour chaque PRU approuvé en fonction du type de stratégie. Il n'y a pas de différence significative dans les délais entre les trois stratégies ; la moyenne par stratégie varie autour de 400-500 jours. Cependant, il est nécessaire d'également prendre en compte les coûts de transaction qui apparaissent en amont et en aval de la procédure d'approbation du

---

<sup>51</sup> Ce délai a été calculé en additionnant le délai moyen entre le début de l'enquête publique et l'arrêté avec le délai moyen entre l'adoption définitive du conseil communal et le début de l'enquête publique (avec des valeurs négatives quand l'adoption définitive a lieu après l'enquête publique). Le délai moyen entre l'adoption définitive par le conseil et le début de l'enquête est ainsi de 41 jours, soit 6 semaines ou encore 1 mois et 10 jours.

PRU. En effet, comme cela a été détaillé dans l'état de l'art, ces coûts diffèrent entre la stratégie proactive et la stratégie d'opportunité.

**Figure 24 : Distribution des délais de la procédure d'approbation des PRU en fonction du type de stratégie**



### 10.1.3. Conclusion

La maturation de l'outil PRU permet de tirer plusieurs constats. Il apparaît ainsi que les délais effectifs sont plus longs que les délais théoriques espérés par les textes, et qu'ils ont augmenté depuis l'étude menée en 2009. Dès lors, quid de la volonté d'accélérer les procédures administratives à l'origine de la mise en place du PRU ? La durée moyenne effective de la procédure d'approbation du périmètre étant de 17 mois (quasiment 1 an et demi), cela reste moins que le délai pour l'élaboration ou la révision d'un PCA (3 ans et demi en moyenne). L'utilisation du dispositif de PRU permet donc malgré tout de gagner du temps (2 ans) dans les procédures officielles.

Cependant, le temps pris par les procédures d'urbanisme est-il à ce point critique ? Comme nous l'avons vu dans le point traitant de la participation citoyenne, si la volonté est de boucler la procédure rapidement, il y a davantage de risques pour que des aspects n'aient pas eu le temps d'être pris en compte. Cela pourrait à la fois nuire à la qualité du projet et à la rapidité de sa mise en œuvre (suite à des recours). Quand l'initiateur est privé et le projet ponctuel (vision à court terme), il existe un intérêt de réduire les délais (coût du portage du terrain, prise de risques, etc). Mais quand l'initiateur est public et quand on est à une échelle plus large

(vision à long terme), il faut prendre le temps de réfléchir au projet. L'équilibre est donc à trouver en fonction de l'ampleur et du type de projet.

La rapidité de la procédure d'approbation du périmètre doit cependant être relativisée car elle ne comprend que la procédure légale. Elle ne prend pas en compte, en amont, les négociations entre pouvoirs publics et promoteur privé pour élaborer le projet et, en aval, les procédures de délivrance des permis et la mise en œuvre des projets. La durée totale d'une opération de remembrement urbain est abordée au point suivant.

## **10.2. Durée totale d'une opération de remembrement urbain**

Une opération de remembrement urbain comporte plusieurs étapes s'étalant sur plusieurs années. Elle ne comprend pas uniquement la procédure d'approbation du périmètre que le législateur a voulu raccourcir (par rapport à la procédure d'approbation d'un périmètre de PCA) en mettant en place l'outil PRU. Chronologiquement, une opération de remembrement urbain comporte :

- les négociations préalables et l'élaboration du dossier de PRU ;
- la procédure d'approbation du périmètre ;
- les procédures de délivrance des permis d'urbanisme ;
- la réalisation concrète du projet.

### **10.2.1. Les négociations préalables et l'élaboration du dossier de PRU**

Les négociations préalables ont surtout lieu dans le cadre de la stratégie d'opportunité et de la stratégie mixte. Elles commencent globalement 1 à 2 ans avant l'adoption (proposition) du PRU par le conseil communal. D'après Céline Bailly<sup>52</sup>, les négociations sont souvent longues car il est difficile de rassembler l'ensemble des acteurs autour de la table. Dans la grande majorité des cas, ces négociations se font en effet sous forme d'une triangulation entre acteurs communaux, acteurs régionaux (Direction centrale et fonctionnaire délégué) et promoteurs privés. Le remembrement urbain est ainsi un des meilleurs exemples de partenariat public-privé. Dans les cas relevant de la stratégie proactive (Guillemins et Droixhe), les premières réflexions ont eu lieu une dizaine d'années avant la proposition du périmètre par le conseil. Celles-ci ne concernaient pas l'opportunité de faire un PRU, puisque l'outil n'existait pas, mais portaient bien sur une opération de requalification urbaine (Droixhe) ou de modification de l'espace public et de développement de fonctions urbaines (Guillemins).

Une fois que les différents acteurs se sont mis d'accord sur l'opportunité de mettre en place un PRU, l'élaboration du dossier, confiée à un bureau d'études, peut

---

<sup>52</sup> CATU, Ville de Charleroi.



démarrer. Celle-ci prend en moyenne plusieurs mois. Le dossier de PRU, pour rappel, contient notamment la proposition de délimitation du périmètre, le projet d'urbanisme et l'évaluation des incidences.

### **10.2.2. La procédure d'approbation du périmètre**

Après la finalisation du dossier de PRU, celui-ci peut être soumis à la procédure d'approbation du périmètre. Les délais effectifs de la procédure d'approbation du périmètre ont été étudiés dans le point précédent. Celle-ci dure en moyenne 1 an et demi.

### **10.2.3. Les procédures de délivrance des permis d'urbanisme**

Viennent ensuite les dépôts des permis d'urbanisme auprès du fonctionnaire délégué, qui suivent tous la même procédure mais de manière séparée. La durée de la procédure de délivrance d'un permis d'urbanisme est fixée par le Code (contrairement à la procédure d'approbation du périmètre). Elle est bouclée soit en moins de 90 jours soit en moins de 130 jours (si la demande nécessite une enquête publique), avec l'octroi ou le refus du permis par le fonctionnaire délégué.

### **10.2.4. La réalisation du projet**

Une fois le permis délivré, le commencement des travaux peut suivre plus ou moins rapidement. Logiquement, la réalisation du projet prend plus de temps dans la stratégie proactive (il faut trouver les investisseurs) que dans la stratégie d'opportunité. Force est de constater que, mi-2016, la mise en œuvre du projet d'urbanisme tel que présenté dans le dossier n'est terminée dans aucun des quatorze PRU approuvés. Soit les travaux sont en cours, de façon plus ou moins avancée, soit les terrains sont toujours bloqués. Plusieurs raisons peuvent expliquer l'absence de mise en œuvre : des refus de permis par le fonctionnaire délégué (Chemin de l'Inquiétude), des recours au Conseil d'État (Orp-le-Petit) ou des problèmes budgétaires chez les investisseurs (Ancienne Brasserie du Peuple, Marie-José, Casernes Léopold). De telles raisons peuvent retarder la concrétisation du projet de plusieurs années. En outre, le retard de mise en œuvre peut aussi être lié à un manque d'investisseurs, frileux à cause de l'ampleur du projet et/ou fragilisés par la crise économique de 2008. De plus, d'après les dossiers de PRU, la mise en œuvre en tant que telle prend plusieurs années. En effet, même si le projet d'urbanisme lié au PRU a été imaginé comme ponctuel, dans les faits il y a un découpage en phases<sup>53</sup>. Cela semble logique dans le sens où le remembrement urbain vise des projets d'ampleur. D'après Jean-Pol Van Reybroeck, l'outil est donc évolutif et n'est jamais terminé.

---

<sup>53</sup> Le phasage se retrouve naturellement dans les stratégies proactive et mixte puisque différents promoteurs interviennent à des moments différents. Mais même pour les projets relevant de la stratégie d'opportunité, il existe aussi un découpage en phases, prévu dans les dossiers de PRU.

### 10.2.5. Conclusion

Le grand questionnement de cette recherche est lié aux coûts de transaction générés par l'utilisation de l'outil PRU. Quels sont les coûts totaux d'une opération de remembrement urbain en terme de durée ? Comment le remembrement urbain influence-t-il ceux-ci ?

Nous avons vu que l'accélération des procédures administratives permise par l'utilisation de l'outil PRU ne concerne que la procédure d'approbation du périmètre. De plus, le remembrement urbain est un long processus qui comprend d'autres étapes aussi bien en amont qu'en aval. Les causes des longues durées sont différentes entre les stratégies adoptées ; dans la stratégie d'opportunité ce sont les négociations préalables (en amont) qui vont prendre du temps, tandis que dans la stratégie proactive c'est surtout la réalisation du projet (en aval) qui va durer. En additionnant la durée de chaque étape, on arrive à une durée totale d'une dizaine d'années pour une opération classique de remembrement urbain (Tableau 13). Il est par ailleurs intéressant de remarquer qu'à la mi-2016, soit 10 ans après la création de l'outil PRU, aucun des projets d'urbanisme sous-tendus par les quatorze PRU approuvés n'était finalisé. À ce stade, une question se pose : pour un même projet, quelle est l'influence sur les coûts de transaction de l'utilisation du PRU plutôt qu'un autre outil ? Pour y répondre, une comparaison des délais entre un développement avec PRU et un développement avec les outils concurrents au PRU (PCA, RUE, SAR) est présentée au point suivant.

**Tableau 13 : Récapitulatif de la durée des étapes d'une opération de remembrement urbain**

Étape	Durée
Négociations préalables	1 à 2 ans
Élaboration du dossier de PRU	Plusieurs mois
Procédure d'approbation du PRU	1 an et demi
Procédure de délivrance des permis	90 jours ou 130 jours (3-4 mois)
Réalisation du projet	Plusieurs années (sans compter le risque)
Total	Une dizaine d'années

## **11. Comparaison du PRU avec les outils PCA, RUE et SAR**

Dans l'état de l'art, il a été question de l'articulation du remembrement urbain avec les autres outils d'aménagement. Il en est ressorti que le PRU pouvait être concurrencé par les outils PCA, RUE et SAR (d'un point de vue des avantages comparatifs). Ils ont respectivement une valeur réglementaire, stratégique et opérationnelle. Cela montre bien les divers usages du PRU par les acteurs, puisqu'il arrive à être concurrencé par des outils dont les finalités sont différentes.

Ce point va tenter d'élucider la pertinence de l'utilisation d'un de ces quatre outils plutôt qu'un autre, en fonction du contexte et de l'objectif recherché. Par ailleurs, une comparaison des procédures d'approbation du périmètre et de délivrance des permis pour chacun des outils est réalisée. Les résultats présentés sont le produit d'une synthèse des entretiens effectués auprès des témoins privilégiés, habitués de jongler avec ces outils, mais aussi d'une analyse du CWATUP.

### **11.1. Comparaison des utilisations des outils**

Pourquoi choisir un PRU plutôt qu'un PCA, RUE ou SAR ? Quand choisir un tel outil plutôt qu'un autre ?

Le PRU est l'outil le plus approprié quand il s'agit de mettre en œuvre un projet de relativement grande ampleur. La notion de projet est en effet fondamentale dans le PRU. L'utilisation de l'outil est pertinente quand on a un projet dérogoire aux outils réglementaires existants (intérêt majeur du PRU) : c'est la cohérence du projet qui justifie la dérogation. Par ailleurs, le dispositif du PRU est employé quand il y a un souhait de mener un projet rapidement (souvent quand il est porté par un promoteur privé). Le PRU est en effet un véritable outil de dialogue et de concertation, ou tout du moins il favorise le développement des négociations entre les acteurs publics et privés. De plus, le PRU est un outil flexible, avec un contenu des dossiers peu strict. Il est utilisé quand on désire laisser le projet évoluer au gré des nouveaux enjeux, ce qui permet aux investisseurs d'avoir une plus grande marge de manœuvre dans le cadre des demandes de permis.

Le PCA est beaucoup plus lourd, rigide et lent à mettre en place (et à réviser<sup>54</sup>) que le PRU. À l'inverse du PRU, le PCA est utilisé quand on veut susciter des projets et avoir une ligne directrice claire et précise. En effet, dans un PCA, il n'y a pas de projet bien défini dès le départ, il se construit au fur et à mesure de l'élaboration du document et ce, de façon bien plus poussée que dans un PRU. L'utilisation du PCA est préférable à celle du PRU quand il n'existe pas de contrainte réglementaire

---

<sup>54</sup> La révision (on parle de « modification » dans l'art. 127) d'un PRU est possible juridiquement, mais dans les faits, il n'y en a pas encore eu.

et quand le temps n'est pas un facteur contraignant (il est même bénéfique puisqu'il permet d'obtenir un consensus et de prendre tous les aspects en compte).

Le RUE, à la différence du PRU, ne permet pas de s'écarter des outils réglementaires (il peut seulement proposer des modifications) et dès lors, son utilisation dans un cadre légal contraignant n'est pas justifiée. Dans la pratique, le RUE est plutôt appliqué dans des zones non urbanisées et encore presque toujours dans les ZACC, alors que la réforme RESA ter de 2009 a étendu le champ d'application du RUE à toutes les zones du plan de secteur. Le RUE est un outil stratégique qui permet d'avoir une vision sur le territoire à long terme. Bien qu'il puisse être bouclé dans les mêmes délais qu'un PRU, la volonté n'est pas d'aller rapidement (tout comme pour le PCA).

En bref, les PCA et RUE sont mis en place pour générer des projets et avoir une ligne directrice pour le territoire, tandis que pour le PRU, c'est tout l'inverse puisqu'il est déjà sous-tendu par un projet qui peut déroger à la ligne directrice exprimée dans les documents existants. Là où il n'existe pas de contrainte réglementaire, il est préférable d'utiliser un RUE ou un PCA plutôt qu'un PRU. En effet, le PRU ne serait dès lors plus pertinent car son intérêt majeur est de pouvoir déroger aux outils réglementaires.

Le SAR, comme le PRU, permet de déroger aux outils réglementaires existants. Le fonctionnaire délégué est également l'unique autorité compétente, et la reconnaissance d'un SAR se passe plus ou moins dans les mêmes délais qu'un PRU. De plus, le SAR est aussi un outil flexible puisque son contenu n'est pas contraignant<sup>55</sup>. Néanmoins, le SAR est davantage un outil d'assainissement et de réaffectation de friches que de redynamisation de centres urbains. En effet, à la différence du PRU, le dispositif SAR n'est pas lié à un projet bien défini et ne prévoit pas de schéma d'urbanisation. Par contre, il peut s'implanter en tous milieux (urbain/rural), du moment que le site était affecté à toute autre activité que le logement. Enfin, le grand avantage du SAR est qu'il permet d'accéder à des subsides régionaux.

## **11.2. Comparaison des procédures d'approbation du périmètre**

Les outils PRU, PCA et RUE suivent globalement la même procédure d'approbation du périmètre : décision provisoire du conseil communal, enquête publique, avis de la CCATM, adoption définitive, approbation par le Gouvernement. Seul le SAR suit une procédure différente, puisque c'est un outil davantage régi par le niveau régional.

---

<sup>55</sup> Le Conseil d'État considère, à la fois pour le PRU et le SAR, que ce ne sont que des périmètres et que donc, le dossier lié n'est pas important et son contenu ne doit pas obligatoirement être respecté lors des délivrances des permis. En revanche, le contenu du PCA est contraignant.

En revanche, les coûts de transaction varient entre les outils. Pour mettre en place un même projet, l'emploi de tel ou tel outil d'aménagement influe sur sa durée totale de concrétisation mais surtout sur les délais administratifs (procédure d'approbation du périmètre et procédures de délivrance des permis). Ci-dessous, nous présentons une comparaison des délais effectifs entre outils. Une comparaison des durées totales de concrétisation n'a pu être réalisée, du fait de la contrainte temporelle, du nombre d'outils à comparer et de la complexité de saisir de manière exacte les dates de début des réflexions et de fin de la réalisation d'un projet.

Nous avons vu que, dans les faits, la procédure d'approbation d'un PRU dure en moyenne 1 an et demi. Dans l'état de l'art, la question suivante était posée : la procédure de PRU est-elle plus courte que pour les PCA, les RUE et les SAR ? Il faut d'abord rappeler que les procédures ne doivent pas être comparées aux mêmes normes dans les deux stratégies. Ainsi, il est par exemple plus pertinent de comparer le PRU avec le SAR et le PCA dans le cadre de la stratégie d'opportunité, et avec le RUE dans le cadre de la stratégie proactive.

La CPDT avait calculé dans son rapport de 2009 les délais effectifs moyens pour l'élaboration et la révision d'un PCA (voir point 9.3 de l'état de l'art)<sup>56</sup>. Ceux-ci sont de 3 ans et demi en moyenne<sup>57</sup>. Dans le cadre de la présente recherche, ces délais ont été confirmés avec les entretiens auprès des témoins privilégiés. Globalement, ceux-ci constatent qu'il faut en moyenne 2-3 ans pour réviser un PCA, et 3 à 5 ans pour en élaborer un.

Ensuite, les entretiens avec les témoins privilégiés ont fait apparaître qu'un RUE et un SAR sont généralement menés dans les mêmes délais qu'un PRU (1 à 2 ans). Néanmoins, selon Carlo Di Antonio, l'adoption d'un SAR a tendance en principe à être un peu plus longue que celle d'un PRU car il y a la question de l'avertissement du propriétaire (C.R.I.C., n°173 (2015-2016), p. 89). Dans le cadre de cette recherche, les délais effectifs moyens ont été calculés sur base de trente SAR et trente RUE approuvés après 2005 et choisis aléatoirement sur le site web de la DGO4<sup>58</sup>. Les résultats montrent qu'il faut 298 jours en moyenne (10 mois) pour reconnaître un SAR et 240 jours (8 mois) ou 1037 jours (34 mois et demi, soit presque 3 ans) pour élaborer un RUE, selon que l'on considère respectivement comme base de début du délai, l'adoption du RUE par le conseil communal ou la

---

<sup>56</sup> Il serait intéressant, dans le cadre d'une recherche ultérieure, de recalculer ces délais afin de savoir s'il existe des différences entre la révision d'un PCA, l'élaboration d'un PCA simple (conforme au PdS) et l'élaboration d'un PCAR.

<sup>57</sup> La base du début des délais est soit la demande du conseil communal d'adopter un arrêté ministériel autorisant l'élaboration d'un PCA dérogatoire, soit la décision du conseil communal d'élaboration d'un PCA. La fin des délais est l'arrêté du Gouvernement.

<sup>58</sup> Pour les SAR, les délais ont été calculés entre l'arrêté provisoire du Gouvernement et l'arrêté définitif ; pour les RUE, les délais ont été calculés d'une part entre la décision d'élaboration du conseil communal et l'arrêté du Gouvernement et d'autre part entre l'adoption par le conseil (postérieure à la décision d'élaboration) et l'arrêté du Gouvernement.

décision d'élaboration du RUE par le conseil. La rapidité de la procédure de RUE est donc toute relative, selon le critère de base du début des délais. Si l'on considère la décision d'élaboration (même critère que pour le calcul des délais d'un PCA), la procédure dure presque 3 ans (soit quasiment comme un PCA) mais si l'on considère l'adoption du RUE (même critère que pour le calcul des délais d'un PRU), la procédure prend seulement 8 mois (soit moins que pour un PRU). Cette différence de durée provient du fait que dans un cas, on insère le temps d'étude dans la procédure (cas du PCA) et que dans l'autre, la procédure démarre une fois l'étude terminée (cas du PRU).

En matière de délais, les outils RUE et SAR sont donc aussi intéressants que le PRU. Néanmoins, à la différence du PRU, le RUE ne permet pas de déroger aux outils réglementaires existants et le SAR ne permet pas de construire un projet (schéma d'urbanisation) concret.

Le Tableau 14 synthétise les délais effectifs de la procédure d'approbation des PRU, PCA, RUE et SAR.

**Tableau 14 : Délais effectifs de la procédure d'approbation des PRU, PCA, RUE et SAR**

Outil	Délai de la procédure d'approbation du périmètre
PRU	1 an et demi
PCA	3 ans et demi
RUE	8 mois ou 34 mois et demi (~ 3 ans)
SAR	10 mois

### 11.3. Comparaison des procédures de délivrance des permis

Que ce soit dans le cadre d'un PRU, PCA, RUE ou SAR, après la procédure d'approbation du périmètre viennent les procédures de délivrance des permis.

Les procédures de délivrance des permis à l'intérieur d'un PRU sont simplifiées puisque le fonctionnaire délégué est l'unique autorité compétente et la commune n'a plus d'avis contraignant. Quelle que soit la qualité du demandeur (public ou privé), un permis à l'intérieur d'un PRU suit par conséquent automatiquement la procédure prévue à l'article 127. Comme déjà relevé dans l'état de l'art, le permis est délivré endéans les 90 jours si la demande ne nécessite pas d'enquête publique, 130 jours sinon.

Dans une situation sans PRU, plusieurs situations sont envisageables concernant les procédures de délivrance des permis. Tout d'abord, en fonction du type de permis, la procédure et l'autorité compétente varient. Dans le cas d'un permis unique, l'autorité compétente est toujours le fonctionnaire délégué conjointement

au fonctionnaire technique, alors que dans le cadre d'un permis d'urbanisme, l'autorité compétente n'est pas la même en fonction des situations (qualité du demandeur, type d'outil d'aménagement dans lequel s'inscrit le permis, etc). Si le demandeur est public, dans tous les cas, c'est l'autorité régionale qui octroie le permis (article 127, § 1).

Nous allons maintenant étudier les procédures de délivrance des permis dans les PCA, RUE et SAR. Fondamentalement, la procédure reste la même dans le cadre des trois outils, les différences se situant surtout au niveau des autorités compétentes et des délais (Tableau 15).

Tout d'abord, prenons l'exemple du PCA. Pour des projets privés, c'est toujours la commune qui délivre les permis (article 107, § 1, 1°), sauf si on se trouve en zone de services publics et équipements communautaires, en zone d'extraction ou dans un parc d'activités économiques (article 127, § 1, 4°, 6°, 7°, 9°). Le fonctionnaire délégué remet un avis consultatif s'il y a dérogation du permis au PCA. La différence majeure entre le PRU et le PCA est donc que dans un PCA, c'est la commune qui délivre le permis dans la majorité des cas alors que dans un PRU, c'est toujours le fonctionnaire délégué. De plus, le délai alloué pour statuer sur le permis est de 30 jours si le permis est conforme au PCA, 115 jours si le permis est dérogatoire (enquête publique et avis consultatif du FD). Dans les faits, les permis délivrés dans un PCA sont souvent dérogatoires puisque le PCA est très rigide<sup>59</sup>.

Les permis à l'intérieur d'un périmètre de RUE sont délivrés selon une procédure normale, qui varie selon la qualité du demandeur et le type de permis. La présence d'un RUE n'influence donc pas la procédure des permis d'urbanisme compris à l'intérieur du périmètre du RUE.

Dans un SAR, les procédures de délivrance des permis sont identiques à celles relatives au PRU (article 127). Le fonctionnaire délégué est l'unique autorité compétente. Le permis est également délivré endéans les 90 jours si la demande ne nécessite pas d'enquête publique, 130 jours sinon.

**Tableau 15 : Délais théoriques de la procédure de délivrance des permis dans les PRU, PCA, RUE et SAR**

Outils	Délai de la procédure de délivrance des permis
PRU	90 jours ou 130 jours
PCA	30 jours ou 115 jours
RUE	Indépendant de l'existence d'un RUE
SAR	90 jours ou 130 jours

<sup>59</sup> D'après Raphaël Stokis, fonctionnaire délégué de Hainaut II.

## 12. Rôle de la jurisprudence dans l'usage du PRU

La CPDT relevait en 2009 que le caractère récent de l'outil PRU à l'époque faisait qu'aucun recours sur un projet précis n'avait encore été adressé au Conseil d'État (CPDT, 2009a, p. 30). Mais la CPDT s'attendait à ce que dans le futur, des dossiers seraient l'objet de recours devant le Conseil d'État, et c'est effectivement ce qui s'est passé dès 2010 avec l'arrêt Meclot du 3 juin. Les différents avis du Conseil d'État rendus dans le cadre des recours ont permis de préciser l'usage et la sécurité juridique de l'outil. Celle-ci était jusqu'alors faible vu le manque de définition de l'outil dans le Code et dans les travaux préparatoires du décret (Elegis, 2014). Mais, bien que la sécurité juridique ait été améliorée, l'utilisation de l'outil a été contrainte par l'intervention de la jurisprudence.

Le PRU a été impliqué indirectement (permis, plan d'expropriation) dans de nombreux arrêts du Conseil d'État à partir de 2012. Les dossiers concernés sont ceux de Charleroi (PRU Ville Basse et Rive Gauche), d'Orp-le-Petit et des Guillemins. En revanche, le PRU n'a été impliqué directement que dans trois arrêts du Conseil d'État (les arrêts Meclot et Thybaut pour Orp-le-Petit et l'arrêt Galeyn pour Rive Gauche) (Tableau 16).

**Tableau 16 : Arrêts du Conseil d'État impliquant directement le PRU**

Arrêt	Date	PRU impliqué	Requête	Décision
Arrêt n°204.674 (MECLOT)	03/06/2010	Orp-le-Petit (1 <sup>er</sup> périmètre)	Annulation de l'AGW arrêtant le PRU	Annulation
Arrêt n°225.735 (GALEYN)	06/12/2013	Rive Gauche	Suspension de l'exécution de quatre actes (dont l'AGW arrêtant le PRU)	Rejet de la requête
Arrêt n°230.075 (THYBAUT)	02/02/2015	Orp-le-Petit (2 <sup>e</sup> périmètre)	Annulation de l'AGW arrêtant le PRU	Question posée à la Cour constitutionnelle et à la Cour de justice de l'UE

### 12.1. L'arrêt Meclot du 3 juin 2010

L'arrêt Meclot du 3 juin 2010 donne réponse à un recours déposé le 17 juillet 2009 par trois citoyens dans le cadre du premier PRU d'Orp-le-Petit. Ce recours vise l'annulation de l'arrêté du 27 avril 2009 du Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État a qualifié le PRU d'acte réglementaire plutôt qu'un acte individuel. Il y a deux conséquences à cela : le périmètre peut être annulé par le Conseil d'État et doit être adopté par le Gouvernement, et non par le Ministre du Développement territorial. Or, le fait qu'un PRU doit dorénavant être approuvé par



une décision collégiale du Gouvernement et non plus par le Ministre seul a probablement une incidence sur les délais. En effet, suite à cela, des craintes relatives à l'allongement des délais sont apparues (Anne Barzin, 2012 ; CDH Wallonie, 2012).

L'arrêt Meclot a décidé l'annulation du premier PRU d'Orp-le-Petit. Depuis, un deuxième PRU a été approuvé en mai 2012 mais un nouveau recours a été déposé deux mois plus tard au Conseil d'État (on est toujours en attente de sa réponse définitive).

## **12.2. L'arrêt Galeyn du 6 décembre 2013**

L'arrêt Galeyn du 6 décembre 2013 donne réponse à un recours déposé le 8 avril 2013 par un citoyen dans le cadre du PRU Rive Gauche à Charleroi. Ce recours vise la suspension de l'exécution de quatre décisions relatives à ce PRU. Le Conseil d'État a rejeté la demande du requérant mais a apporté de nombreuses précisions sur l'outil.

L'arrêt du 6 décembre 2013 est fondé sur un élément d'analyse essentiel : le PRU *« a pour seul objet de déterminer un périmètre [...] susceptible de voir se réaliser un projet d'urbanisme [...] ; que le PRU est distinct du projet d'urbanisme ; qu'en effet, l'arrêté d'adoption du PRU ne porte en rien sur le projet d'urbanisme ; que celui-ci est seulement la condition qui permet d'adopter un PRU, étant précisé que ledit projet d'urbanisme pourrait être modifié ou adapté par la suite et qu'il doit faire l'objet de permis d'urbanisme ou de permis uniques »*. (CE, 6 décembre 2013, 225.735, GALEYN, p. 17).

Sur base de cette observation, le Conseil d'État tire plusieurs conséquences (Elegis, 2014) :

- L'objet du recours possible devant lui est limité aux éléments de la procédure d'approbation du PRU (article 127, § 1, 8°) et ne peut être le projet d'urbanisme sous-tendu par le PRU. Ainsi, le projet d'urbanisme ne peut être attaqué que lors des demandes de permis.
- Le PRU n'est qu'un périmètre et ne déroge donc pas aux outils réglementaires ; seuls les permis autorisant le projet d'urbanisme peuvent être dérogatoires.
- Le PRU n'est pas un plan ou programme et n'est donc pas soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement au sens du droit européen et du droit wallon (vu que l'évaluation des incidences de l'article 127, § 1, 8° porte sur le projet d'urbanisme et non sur le PRU lui-même).

Mais l'apport majeur de l'arrêt Galeyn est lié à une autre réflexion de taille. La partie requérante soulève en effet que le projet d'urbanisme ne peut déroger aux

options fondamentales<sup>60</sup> du plan de secteur et du PCA. Le Conseil d'État confirme que si, pour la réalisation d'un projet, il faut déroger aux options fondamentales d'un PCA, alors il faut soit modifier soit abroger le PCA (et pas utiliser un PRU)<sup>61</sup>. Or, l'atout premier du PRU est de permettre de s'écarter du plan de secteur et du PCA, et d'ainsi gagner du temps par rapport à une modification de PCA. Le champ d'application du PRU s'est alors retrouvé considérablement réduit. Cette prise de position du Conseil d'État n'étonne guère les différents juristes interrogés dans le cadre de cette recherche, et ils jugent évident qu'un tel avis allait être remis. Jean-Pol Van Reybroeck reconnaît que c'est la limite du dispositif et est d'accord avec le fait qu'il ne s'agit pas de dénaturer les outils existants (sauf si on les révisé), sinon la marge de la dérogation permise par le PRU est dépassée.

On peut se demander pourquoi le Conseil d'État n'a pas remis cet avis plus tôt, préalablement à l'adoption du décret de remembrement urbain (1<sup>er</sup> juin 2006). La section de législation<sup>62</sup> du Conseil d'État a pourtant été consultée à propos de l'avant-projet de décret. Toutefois, celui-ci ne faisait pas encore allusion au PRU, mais faisait mention du terme « périmètre de densification urbaine ». Le Conseil d'État a dit qu'il fallait revoir le projet en profondeur car cette notion était trop vaguement définie (PW, Projet de décret, 2005-2006, n° 354-1, pp. 7-12). La notion de PRU est apparue par après, mais la section de législation n'a pas été reconsultée (son avis n'est pas contraignant). Néanmoins, dans un arrêt du 20 juin 2007, la Cour constitutionnelle avait déjà estimé qu'une dérogation octroyée sur base de l'article 127 devait avoir un caractère exceptionnel et être dans les mêmes limites que celles octroyées sur base des articles 111 et suivants (dérogations au plan de secteur). Malgré cet avis, le législateur, dans le décret du 20 septembre 2007 définissant l'article 127 § 3 tel qu'il est aujourd'hui, n'a pas conservé la mention « caractère exceptionnel » (alors que le projet de décret le mentionnait explicitement).

L'arrêt Galeyn semble par conséquent avoir eu un impact majeur sur l'utilisation de l'outil PRU, vu qu'il a remis en cause son intérêt premier d'être un dispositif de table rase<sup>63</sup>. Cette remise en question explique probablement pourquoi plus aucun

---

<sup>60</sup> Les options fondamentales d'un plan ne sont pas clairement définies. Néanmoins, le Conseil d'État considère que le zonage et, pour un PCA, l'alignement et les options urbanistiques traduites dans les prescriptions graphiques constituent des options fondamentales (CE, 10 juillet 2012, 220.261, VERELST, p. 11-12).

<sup>61</sup> Le Conseil d'État avait déjà fait cette remarque dans un arrêt du 10 juillet 2012 suite à un recours sur le permis du projet Rive Gauche : « si, pour la réalisation d'un projet déterminé, il y a lieu de déroger aux options fondamentales d'un ou de plusieurs P.C.A. au motif que ceux-ci sont dépassés, il y a lieu soit de modifier lesdits P.C.A. soit de les abroger; ». (CE, 10 juillet 2012, 220.261, VERELST, p. 12).

<sup>62</sup> Le Conseil d'État est composé de deux sections : la section de législation et la section du contentieux administratif. Leurs missions sont respectivement d'exercer une mission consultative dans le cadre des avant-projets de loi et de décret (en amont), et de traiter des recours contre les actes administratifs (en aval).

<sup>63</sup> La table rase était une volonté politique et cette idée était restée dans l'esprit des acteurs jusqu'au recadrage réalisé par la jurisprudence dans l'arrêt Galeyn.

nouveau PRU n'a été approuvé postérieurement à l'arrêt Galeyn<sup>64</sup>. De plus, les investisseurs dont le projet s'écarte du plan de secteur ou d'un PCA sont devenus plus méfiants. L'arrêt Galeyn a donc refroidi aussi bien les pouvoirs publics que les privés, en compromettant aussi bien le développement de nouveaux PRU que la réalisation des projets dans les PRU déjà approuvés. Cela entraîne un accroissement du risque pour les PRU existants (risque de recours, frilosité des investisseurs) et en conséquence, une accentuation des coûts de transaction de la mise en œuvre des projets.

---

<sup>64</sup> Le dernier PRU à avoir été approuvé est celui des Grands Prés, le 18 juillet 2013. Ainsi, en trois ans (mi-2016), on ne compte aucune nouvelle approbation de PRU.

## 13. Bilan de l'outil PRU et perspectives avec le CoDT

Ce dernier point envisage de faire le bilan de l'outil PRU, au moment même où le CWATUP est appelé à être remplacé par le CoDT. Comment le PRU a-t-il fonctionné avec le CWATUP ? Comment est-il pris en compte dans le CoDT ?

Nous allons discuter de l'efficacité réelle du PRU par rapport à ses objectifs procéduraux ambitionnés par les pouvoirs politiques : la table rase (simplification) et la réduction des coûts de transaction (accélération).

### 13.1. Le bilan mitigé du PRU

Lors du lancement du dispositif, l'ambition était de placer la Wallonie en position compétitive pour attirer les investissements nécessaires à la redynamisation des cœurs de ville (Wilhelm, nd). La situation en 2016 montre que le PRU n'a pas produit les résultats escomptés. Inter-Environnement Wallonie (2016) considère que l'expérience montre que l'outil n'a pas atteint ses objectifs de simplification et d'accélération des procédures.

Le nombre de PRU approuvés est relativement faible et ce, pour plusieurs raisons :

- Le PRU est un outil à usage exceptionnel.
- L'arrêt du Conseil d'État du 6 décembre 2013 (arrêt Galeyn) a statué que l'outil PRU ne pouvait pas remettre en cause l'économie générale du plan de secteur et du PCA : le champ d'application du PRU s'est considérablement réduit par rapport à ce qui avait été imaginé au départ.
- L'abrogation des PCA<sup>65</sup> a été élargie et facilitée depuis la réforme RESA ter du CWATUP de juin 2009<sup>66</sup> (Ceder, 2009), donc l'outil PRU par rapport à une problématique PCA n'existe plus pour un certain nombre de cas. De plus, en perspective du CoDT, beaucoup de PCA ont été abrogés car les dossiers d'abrogation de PCA seront plus conséquents<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> L'abrogation d'un PCA se fait selon une procédure simplifiée. Nous avons calculé les délais effectifs moyens sur base de 50 abrogations de PCA choisies aléatoirement sur le site de la DGO4. Les résultats indiquent qu'il faut 225 jours en moyenne, soit 7 mois et demi pour abroger un PCA.

<sup>66</sup> L'abrogation d'un PCA est permise depuis le décret du 18 juillet 2002. Seuls les PCA adoptés avant la loi organique de 1962 instaurant les plans communaux pouvaient être abrogés. Depuis la réforme RESA ter, l'abrogation d'un PCA est désormais possible si (Ceder, 2009) :

- le PCA a été adopté avant le plan de secteur.
- le PCA a été « réalisé » dans ses infrastructures ou son aménagement.

<sup>67</sup> D'après Céline Bodson, CATU, Ville de Liège. Par ailleurs, d'après Raphaël Stokis, fonctionnaire délégué de Hainaut II, c'est le Conseil d'État qui est à l'origine de cela puisqu'il considère que l'abrogation d'un PCA doit suivre la même procédure que l'élaboration d'un PCA (même lourdeur car RIE obligatoire).

Par ailleurs, les investisseurs sont plutôt frileux et difficiles à attirer, compte tenu dans un premier temps de l'insécurité juridique de l'outil puis du cadrage de la jurisprudence (arrêt Galeyn) limitant l'opportunité de s'écarter des outils réglementaires existants.

La jurisprudence du Conseil d'État a donc compromis le mécanisme de table rase du PRU imaginé initialement au niveau politique. Il convient à ce propos de distinguer les considérations politique, de la législation et de la jurisprudence à propos du PRU :

- Politique (André Antoine) : le PRU est un outil de table rase, qui permet d'effacer les outils réglementaires existants.
- Législation (CWATUP) : le PRU permet de s'écarter des outils réglementaires existants, ce qui laisse supposer qu'il permet d'aller plus loin que la dérogation<sup>68</sup>.
- Jurisprudence (Conseil d'État) : le PRU ne peut que déroger (s'écarter habilite uniquement à déroger) aux prescriptions, pas aux options fondamentales des outils réglementaires existants.

En ce qui concerne la réduction des coûts de transaction, nous avons vu que les délais de la procédure d'approbation du PRU sont plus longs (1 an et demi en moyenne) que ceux prévus par les textes (4-5 mois) mais qu'ils sont néanmoins plus courts que pour un PCA (3 ans et demi en moyenne). Le PRU permet donc effectivement de réduire les coûts de transaction au niveau de la durée des procédures administratives. Toutefois, il faut aussi prendre en compte les coûts de transaction totaux générés par une opération de remembrement urbain qui, eux, sont souvent plus conséquents qu'espéré. Cela peut s'expliquer par plusieurs raisons :

- Le fait même que le PRU vise des projets d'ampleur, qui par nature sont longs à mettre en place (nombreuses études à faire) et à mettre en oeuvre, risqués et susceptibles d'être concernés par un grand nombre de contestations et de recours.
- Le manque de définition de l'outil et la relative insécurité juridique qu'il provoque (frilosité des acteurs) : les acteurs veulent être certains de se mettre d'accord sur le projet en amont, ce qui prend du temps.
- Le caractère relativement récent du PRU et le temps d'appropriation de l'outil par les acteurs (coûts d'information).
- L'absence de délais de rigueur (mis à part l'avis du collège communal) dans l'article 127, § 1, 8°.

---

<sup>68</sup> Pour rappel, alors que la dérogation ne touche que les prescriptions (jamais aux options d'un plan), l'écartement permet normalement d'aller plus loin tout en ne remettant pas en cause l'économie générale du plan. Relire la note de bas de page n°9 (page 17) pour plus d'explications.

En bref, le bilan général du PRU est mitigé. Le principe de table rase a totalement été contesté par la jurisprudence mais la réduction des coûts de transaction liés à la procédure d'approbation est effective (par rapport au PCA). L'utilisation de l'outil par les acteurs semble néanmoins compromise car on ne compte aucun nouveau PRU approuvé depuis l'arrêt Galeyn et les dossiers en cours n'avancent plus beaucoup depuis.

### **13.2. La prise en compte du PRU dans le CoDT**

Malgré le bilan mitigé dressé ci-dessus, le PRU est conservé dans le nouveau Code du Développement Territorial, qui devrait remplacer le CWATUP en 2017.

Le CoDT entend poursuivre la philosophie de l'urbanisme de projet. Dans ce cadre, mis à part le plan de secteur, les outils à valeur réglementaire deviendront des outils à valeur indicative. Ainsi, le PCA deviendra le SOL (schéma d'orientation local) et le RCU deviendra le GCU (guide communal d'urbanisme) (Tableau 17). Dès lors, l'intérêt du PRU de déroger au PCA et au RCU n'existera plus car ces derniers ne seront désormais plus contraignants. Le PRU ne permettra de cette façon que de simples écarts et non plus des dérogations. Avec le CoDT, le principe de table rase, qui était déjà compromis par la jurisprudence dans le cadre du CWATUP, perd donc son sens. D'autant plus que le PCAR, outil de table rase, sera remplacé dans le CoDT par le SOL et la révision du plan de secteur initiée par le conseil communal<sup>69</sup> produira les mêmes effets. La procédure de révision du plan de secteur sera en outre accélérée par rapport à aujourd'hui (possibilité de réviser en un an). Après la table rase, c'est donc la réduction des coûts de transaction permise par le PRU qui est remise en question puisque le PRU risque d'être concurrencé à l'avenir par la révision du plan de secteur, qui pourra être bouclée dans les mêmes délais. Et ce, d'autant plus que la révision permet d'aller plus loin que la simple dérogation au plan de secteur désormais permise par le PRU. Avec le CoDT, les objectifs de dérogation et de réduction des coûts de transaction du PRU seront donc également partagés avec d'autres outils, que les acteurs de terrain pourraient trouver plus intéressants.

---

<sup>69</sup> Avec le CoDT, la révision du plan de secteur pourra désormais être initiée par la commune (art. D.II.47 du projet de décret du 20 juillet 2016) et pas uniquement par le Gouvernement.

**Tableau 17 : Évolution des outils d'aménagement entre le CWATUP et le CoDT**

Outil CWATUP	Outil CoDT
Périmètre de remembrement urbain (PRU)	Périmètre de remembrement urbain (PRU)
Site à réaménager (SAR)	Site à réaménager (SAR)
Rapport urbanistique et environnemental (RUE)	Schéma d'orientation local (SOL)
Plan de secteur (PdS)	Plan de secteur (PdS)
Plan communal d'aménagement (PCA) « simple », dérogatoire (PCAD) ou révisionnel (PCAR)	Schéma d'orientation local (SOL)
Règlement communal d'urbanisme (RCU)	Guide communal d'urbanisme (GCU)

Bien que le manque de définition de l'outil PRU et sa relative insécurité juridique soient reprochés, la procédure prévue dans le projet de décret relatif au CoDT (adopté le 20 juillet 2016) reste indifférenciée. On note tout de même l'ajout de l'avis du fonctionnaire délégué, qui était toutefois toujours donné dans les faits. Il faut de plus noter une nouveauté intéressante du CoDT par rapport à la problématique de réduction des coûts de transaction : la procédure conjointe périmètre-permis. Ainsi, « *l'adoption définitive d'un périmètre de site à réaménager ou d'un périmètre de remembrement urbain peut valoir permis d'urbanisme, permis d'urbanisation, permis d'environnement ou permis unique* » (art. D.V.16 du projet de décret). Il y aura donc un gain de temps (90 ou 130 jours, soit le délai alloué actuellement au FD pour statuer sur le permis) par rapport à la situation actuelle. Au lieu d'avoir deux procédures (approbation du périmètre et délivrance du permis) qui se succèdent, il n'y en aura plus qu'une seule. L'arrêté du Gouvernement signifiera l'octroi du permis. Nous pouvons y voir une confirmation du caractère opérationnel du PRU envisagé par le législateur (stratégie d'opportunité). Le PRU est en effet présent dans le Livre V du projet de CoDT, regroupant les outils opérationnels (PW, Projet de décret, n°307-377 (2015-2016), p. 60 ; C.R.I.C., n°173 (2015-2016), pp. 89-90).

Par ailleurs, le projet de CoDT comporte un changement majeur pour le PRU : le contenu du dossier de PRU a été précisé et ce, dans un esprit de simplification. Celui-ci a pratiquement été aligné sur le contenu d'un certificat d'urbanisme<sup>70</sup> n°2 (esquisse de projet) (PW, Projet de décret, n°307-377 (2015-2016), p. 60 ; C.R.I.C., n°173 (2015-2016), pp. 87-88).

---

<sup>70</sup> Les certificats d'urbanisme (n°1 et n°2) sont des documents préalables aux permis d'urbanisme ou d'urbanisation permettant d'obtenir des informations sur le statut urbanistique des biens ou d'un projet. Le certificat d'urbanisme n°2 contient les mêmes informations que le certificat n°1 mais avec en plus, une appréciation du collège communal et du fonctionnaire délégué.

Le PRU a ses partisans comme ses détracteurs. Parmi les premiers, on retrouve le Ministre Carlo Di Antonio<sup>71</sup> qui, en séance publique de commission relative au CoDT, juge que le PRU est « *un bel outil* » mais qui « *avait eu un peu de difficulté parfois à se mettre en place dans certains endroits du fait de l'interprétation assez différente d'un fonctionnaire délégué à l'autre* ». Néanmoins, il pense qu'« *il n'est pas certain que le périmètre de remembrement urbain rencontrera un grand succès* ». Le PRU risque en effet d'entrer en concurrence avec la nouvelle zone d'enjeu communal (ZEC)<sup>72</sup>, qui aura pour finalité le renforcement des centralités urbaines et rurales. Même si théoriquement, la zone d'enjeu communal et le périmètre de remembrement urbain sont envisagés comme deux outils complémentaires. Ainsi, la zone d'enjeu communal devra être utilisée lorsque l'on dépasse le cadre de la dérogation ou lorsque le périmètre est plus vaste (PW, C.R.I.C., n°173 (2015-2016), pp. 87-88). Au niveau procédural, son inscription au plan de secteur se fera grâce à une procédure accélérée de 12 mois (PW, Projet de décret, n°307-1ter (2015-2016), p. 468). La zone d'enjeu communal possède ainsi deux avantages de taille, concurrençant aisément le PRU : une courte procédure d'adoption et la possibilité d'aller plus loin que la dérogation.

Du côté des détracteurs, il y a par exemple la Fédération Inter-Environnement Wallonie, qui estime que le PRU « *n'a plus sa place dans le Code* ». Selon IEW, le PRU est la démonstration de l'incapacité à faire un projet avec l'existant (IEW est donc contre la politique de la table rase). De plus, elle remarque que l'outil « *est aujourd'hui redondant vis-à-vis d'une série d'outils que le projet de décret crée ou adapte* » (Inter-Environnement Wallonie, 2016).

En conclusion, nous pouvons nous étonner de la conservation du PRU au sein du CoDT. L'évolution des outils réglementaires vers des outils à valeur indicative ôte toute pertinence au PRU, dont l'objectif est de permettre de déroger aux outils contraignants. De plus, même si le contenu des dossiers a été utilement précisé, la procédure reste indifférenciée. Le PRU pourrait en outre être concurrencé par la nouvelle zone d'enjeu communal, permise par une révision accélérée du plan de secteur. La zone d'enjeu communal devrait en effet posséder au minimum les mêmes avantages que le PRU. Par ailleurs, à côté des détracteurs du PRU, ses partisans reconnaissent les faiblesses de l'outil et émettent des doutes quand à sa future utilisation dans le cadre du CoDT.

---

<sup>71</sup> Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal.

<sup>72</sup> La zone d'enjeu communal est une nouvelle zone du plan de secteur qui sera mise en place avec le CoDT. Elle « *vise à dynamiser le développement des centres urbains et ruraux et inciter à reconstruire la ville sur la ville. Elle peut accueillir de manière indifférenciée le logement, les services et commerces, les activités économiques compatibles avec les quartiers résidentiels, les équipements de service public, communautaires, récréatifs et touristiques, ainsi que les espaces verts et un réseau de mobilité douce* ». (PW, Projet de décret, n°307-1ter (2015-2016), p. 468).



## 14. Pistes de réflexion pour une amélioration de l'outil

Vu le bilan mitigé de l'outil PRU et son maintien dans le CoDT, il semble nécessaire de penser à des améliorations éventuelles à lui apporter. Même si le principe de table rase semble définitivement compromis, il est possible de trouver des solutions pour renforcer l'objectif de réduction des coûts de transaction. Nous allons discuter de ces améliorations en fonction du moment pendant lequel elles pourraient accélérer les coûts de transaction dans une opération de remembrement urbain. Ainsi, on distingue des éléments pouvant agir en amont de la procédure administrative, lors de la procédure ou en aval de celle-ci. Certaines de ces propositions étaient déjà formulées par la CPDT en 2009 et sont reprises ici en les adaptant à la réflexion actuelle<sup>73</sup>.

### En amont de la procédure

- Inscrire le PRU dans un master plan ou dans un schéma de structure

Cela permettrait de réduire les négociations préalables puisque le cadre serait déjà défini et les principales études déjà réalisées. Le PRU concrétiserait ainsi la vision définie pour le territoire dans des documents à plus large échelle. Toutes les villes importantes devraient se doter au moins d'un schéma de structure communal (schéma de développement communal dans le CoDT), voire d'un master plan pour leurs zones à fort potentiel de développement.

- Maîtriser le foncier par la création d'une régie foncière

Le parcellaire en milieu urbain est souvent complexe et une réorganisation des propriétés foncières est souvent nécessaire dans un projet urbain d'ampleur. À l'instar du remembrement rural, appliquer l'aspect « échange de terrains » au remembrement urbain permettrait une plus grande opérationnalité de l'outil. En effet, les acteurs se retrouveraient davantage impliqués dans le projet et cela faciliterait les négociations préalables. La régie foncière, chargée de l'acquisition et de la gestion des terrains, serait le pilote de ces opérations. De cette façon, le portage foncier serait public, ce qui est un grand avantage en zone urbaine vu les risques liés. Cette proposition d'amélioration concerne néanmoins plutôt les situations relevant de la stratégie proactive, qui n'est pas dans la lignée de la volonté du législateur.

---

<sup>73</sup> De manière synthétique, le rapport de la CPDT de 2009 proposait les améliorations suivantes : des clarifications juridiques (précision du contenu du dossier, de l'utilisation du PRU et du rôle du FD), l'intégration de financements, l'inscription du PRU dans un SSC ou dans un master plan, la mise en place d'un facilitateur foncier urbain (FAFUR) pour permettre la cohérence du projet, la création d'une régie foncière en Wallonie pour acquérir et gérer les terrains au sein du PRU et la mise en place d'un comité de suivi.

- Mettre en place un comité d'accompagnement

Tout comme dans le cadre du PRU Saint-Piat à Tournai, il serait intéressant de mettre sur pied un comité d'accompagnement pour chaque projet urbain d'ampleur, et par conséquent pour chaque PRU. Comme relevé plus haut, un comité d'accompagnement est plus constructif que les mesures particulières de publicité prévues par le Code. Sa consultation le plus en amont possible permet de mieux ancrer le projet dans la réalité et de déclencher une dynamique positive autour du projet. Le comité d'accompagnement peut ainsi participer non seulement à la réduction des coûts de transaction liés aux négociations préalables, mais aussi à la réduction des délais de la procédure administrative.

## **Lors de la procédure**

- Ne permettre la proposition du périmètre que par le conseil communal

La proposition par le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement n'a jamais été réalisée dans les faits, et ne semble pas avoir d'intérêt. Supprimer cette possibilité permettrait d'éviter de perdre 45 jours et d'avoir un avis potentiellement négatif du conseil communal, qui doit de toute manière remettre un avis dans le cas théorique où le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement propose le périmètre.

- Établir des délais de rigueur

L'absence de délais de rigueur a fortement été critiquée par les acteurs lors des entretiens. Fixer des délais de rigueur constitue donc une amélioration primordiale à apporter à l'outil. Cela permettrait de boucler plus rapidement la procédure et d'éviter de nombreux retards. De plus, le caractère exceptionnel du PRU et les enjeux importants qui en découlent devraient inciter l'administration à se concentrer sur ces dossiers en premier lieu. En ce qui concerne l'unique délai de rigueur actuellement prescrit pour l'avis du collège communal, son dépassement devrait être un avis défavorable par défaut et non plus un avis favorable. En effet, comme déjà dit plus haut, vu que le collège est censé être favorable dès le départ sur le PRU (proposition du conseil communal), une menace d'avis défavorable par défaut l'incitera à rendre son avis dans les délais. De la même manière, pour les permis, un avis du fonctionnaire délégué non prononcé dans les délais alloués ne devrait plus être un refus mais un octroi.

## **En aval de la procédure**

- Doter l'outil de moyens financiers (subsidés)

L'absence de subsides liés au remembrement urbain, que ce soit pour l'élaboration de l'étude ou pour la mise en œuvre du projet, est à déplorer. Pourtant, le PRU vise

des projets structurants et importants pour la redynamisation des centres urbains. D'autant plus que les contacts avec les promoteurs privés ont mis en évidence des difficultés financières pour certains, responsables d'un allongement de la durée de concrétisation des projets. L'attribution de subsides pourrait ainsi constituer une aide bienvenue pour les promoteurs et faciliter la mise en œuvre des projets.

# Discussion et conclusion

---

## 1. Contexte, objectifs et premiers questionnements de la recherche

Ce mémoire a été l'occasion de faire un bilan du dispositif PRU. Et ce, au moment même où le CWATUP, qui a régi l'outil durant dix ans depuis sa création en 2006, est appelé à être remplacé par le CoDT. Cette recherche est d'autant plus pertinente que les pratiques d'aménagement en Wallonie évoluent vers un urbanisme de projet, dans lequel s'inscrit la philosophie du PRU.

L'objectif de la recherche était plus spécifiquement d'étudier l'influence du dispositif sur les coûts de transaction, ainsi que ses formes d'appropriation par les acteurs. Dans ce cadre, nous nous interrogeons sur la possibilité de mesurer les coûts de transaction, sur l'efficacité du PRU dans la réduction des coûts de transaction et sur l'influence de la stratégie adoptée sur ces coûts.

Sur base des premières recherches effectuées jusqu'en 2009 (principalement celle de la CPDT), l'état de l'art a permis de répondre à ces premiers questionnements. Il est effectivement possible de mesurer les coûts de transaction dans le domaine de l'aménagement, mais il est plus difficile de les évaluer en unités monétaires qu'en unités de temps. Ensuite, les recherches menées jusqu'alors ont conclu que les coûts de transaction des projets urbains étaient difficilement compressibles et que le PRU ne semblait pas les diminuer de manière efficace. Enfin, il a été démontré que la stratégie d'opportunité mène à des coûts de transaction plus faibles que la stratégie proactive et que les causes des longues durées sont différentes dans les deux stratégies. Elles sont plutôt liées aux négociations préalables dans la stratégie d'opportunité et à la réalisation concrète du projet dans la stratégie proactive.

Toutefois, ces premières études ont été menées alors que l'outil n'était pas encore mûr. La présente recherche avait pour principal objectif de vérifier leurs conclusions en matière de réduction des coûts de transaction. En outre, de nouveaux questionnements (huit au total) sont apparus tout au long de l'état de l'art. Cette recherche a permis d'y répondre sur base de l'étude des quatorze PRU approuvés en Wallonie en 2016.

## 2. Limites de la recherche

La recherche menée dans le cadre de ce mémoire a permis de donner des résultats en réponse aux premiers questionnements de l'introduction générale et aux questionnements principaux apparus au cours de l'état de l'art. Ces résultats sont le fruit de l'analyse des dossiers de PRU, des entretiens auprès de témoins

privilégiés mais aussi des recherches menées dans les documents juridiques auxquels les différents acteurs ont fait allusion lors des entretiens.

Cette méthodologie suit une rigueur scientifique puisque les dossiers ont fait l'objet d'un protocole d'analyse basé sur le rapport de la CPDT de 2009 et les entretiens ont été effectués sur base d'un guide d'entretien précis. Néanmoins, comme tout travail de recherche, ce mémoire comporte quelques limites.

La plus importante de celles-ci, puisque constituant la base de ce mémoire, est liée à la focalisation sur les dossiers approuvés. Cela écarte ainsi de l'étude les dossiers en cours, qui sont plus nombreux. Le nombre de dossiers approuvés est faible et les résultats présentés sont donc fortement dépendants du cas par cas. Toutefois, comme expliqué dans l'introduction générale, ce choix a été fait en raison du nombre trop important de dossiers en cours et du faible état d'avancement de certains.

Nous pouvons également relever que les trois acteurs (commune, Région, promoteur privé) intervenant dans le remembrement urbain n'ont pas toujours été tous interrogés pour chaque PRU approuvé. De plus, le nombre d'entretiens (trois) réalisés avec des promoteurs privés peut paraître faible. Cependant, comme cela a été précisé dans l'introduction générale, cela ne semble pas poser problème car ce travail consiste en une étude globale sur l'outil PRU et non en une étude de cas.

Globalement, les objectifs du mémoire ont été atteints puisque toutes les questions soulevées ont obtenu réponse. Néanmoins, compte tenu de la contrainte temporelle, nous n'avons pu étudier les coûts de transaction qu'en unités de temps. Dans une recherche ultérieure, il serait intéressant d'étudier également les coûts de transaction monétaires puisque cela n'a été que très peu entrepris dans le domaine de l'aménagement du territoire. À la manière d'Halleux *et al.* (2015), l'utilisation d'un questionnaire pour mesurer ces coûts permettrait d'obtenir des résultats davantage complets et objectifs que ceux obtenus avec des entretiens semi-directifs.

### **3. Questionnements principaux de la recherche**

Le premier questionnement était relatif à la localisation des PRU, aux caractéristiques de leurs sites d'implantation et aux directions extérieures où l'outil a le mieux fonctionné. Nous avons vu que le PRU a de loin été le plus utilisé dans la province de Hainaut. La majorité des PRU approuvés se situent en milieu urbain et prévoient des opérations de recyclage urbain, mais l'on compte aussi des PRU dans des milieux semi-urbains voire ruraux ou consistant en des opérations d'extension. Nous avons remarqué que la moitié des PRU approuvés se situent dans des quartiers de gare, ce qui démontre l'attractivité de ces quartiers pour des

projets de renouvellement urbain. Par ailleurs, la superficie des PRU est très variable, avec un grand écart-type. Nous avons démontré qu'en 2016, la stratégie adoptée n'influence pas significativement la superficie des PRU. Enfin, en ce qui concerne la situation foncière des PRU, les propriétaires des terrains sont généralement multiples et les parcelles cadastrales concernées sont très nombreuses.

Le deuxième questionnaire concernait le cadre légal dans lequel s'insèrent les PRU et l'articulation des différents PRU approuvés aux PCA. Au plan de secteur, nous avons constaté que la majorité des PRU se situent en zone d'habitat. En outre, plus de la moitié s'insèrent en partie en zone de services publics et équipements communautaires et profitent ainsi de la possibilité de dérogation au plan de secteur. De plus, la moitié des PRU approuvés permettent de déroger à un RCU et quelques-uns ont été utilisés pour déroger à un RGBZPU. Enfin, dix PRU sur quatorze se superposent à un ou plusieurs PCA. Nous avons ainsi mis en évidence qu'en 2016 tout comme en 2009, l'existence d'un PCA contraignant est la principale raison pour laquelle on décide de réaliser un PRU.

Le troisième questionnaire se rapportait aux raisons pour lesquelles les acteurs ont recours au remembrement urbain (objectifs et justificatifs). Dans les quatorze dossiers, le PRU est utilisé quand on veut redynamiser une zone déterminée ou toucher significativement aux voiries et à l'espace public. Les justificatifs du recours au remembrement urbain sont essentiellement de réduire les délais et de déroger aux outils réglementaires existants, mais aussi de fixer un cadre urbanistique pour un aménagement cohérent et de simplifier le contexte foncier.

Le quatrième questionnaire se référait aux facteurs influençant la durée des procédures. Les entretiens avec les témoins privilégiés ont mis en évidence de nombreux facteurs autres que ceux soulevés dans l'état de l'art : la complexité juridique, l'insécurité juridique, l'absence de délai de rigueur, la volonté du demandeur, la volonté politique (régionale et communale), le changement de majorité, la qualité et l'investissement de l'auteur de projet, l'état d'avancement du projet, l'accord sur le projet, la dimension du projet et son impact environnemental, la concurrence entre les projets, le phénomène NIMBY et la participation citoyenne. Nous sommes parvenus à faire des liens entre ces facteurs et les facteurs susceptibles d'accroître les coûts de transaction présentés dans l'état de l'art. De cette façon, nous avons pu appliquer le cadrage théorique de la nouvelle économie institutionnelle au domaine de l'aménagement du territoire, tout en apportant des connaissances nouvelles.

Le cinquième questionnaire concernait le type de stratégie dominant pour les PRU approuvés. Nous avons vu que la stratégie dominante en 2016 est la stratégie d'opportunité, que l'on retrouve dans la moitié des dossiers. De plus, nous avons mis en exergue l'apparition d'une nouvelle stratégie, reprenant des

caractéristiques des deux stratégies soulevées par la CPDT en 2009 (stratégie d'opportunité et stratégie proactive) : la stratégie mixte.

Le sixième questionnaire était relatif au contenu des dossiers de PRU. Nous avons constaté que le contenu des dossiers approuvés était toujours indéfini, que ce soit par la législation ou la jurisprudence. Néanmoins, le contenu a été balisé dans le projet de décret du 20 juillet 2016 relatif au CoDT. En ce qui concerne la forme de l'évaluation des incidences relative au projet d'urbanisme du PRU, celle-ci n'a toujours pas été précisée mais le Conseil d'État devrait statuer à ce sujet prochainement.

Le septième questionnaire avait rapport avec la procédure d'approbation du PRU et son appropriation par les acteurs ainsi qu'avec la prise en compte de la participation citoyenne et son influence sur les coûts de transaction. Les résultats montrent qu'il existe de nombreuses nuances entre la procédure théorique peu définie par le Code et le fonctionnement effectif. Les principales sont liées à la proposition du périmètre, à l'avis du collège communal, à l'avis du fonctionnaire délégué et au passage du dossier par la Direction centrale de la DGO4. En ce qui concerne la participation citoyenne dans le cadre du remembrement urbain, celle-ci est assurée dans le Code uniquement par les mesures particulières de publicité et l'avis de la CCATM. Néanmoins, dans quelques cas, nous avons vu qu'elle pouvait s'exprimer dans des comités d'accompagnement, plus efficaces et constructifs. Nous avons montré que la manière avec laquelle on prend en compte la participation citoyenne influait plus ou moins positivement sur la durée d'une opération de remembrement urbain.

Le huitième et dernier questionnaire se référait aux coûts de transaction temporels générés par l'utilisation de l'outil PRU. Nous les avons comparés d'une part avec les délais théoriques du PRU et d'autre part avec les délais effectifs de trois outils concurrents (PCA, RUE, SAR). Sur base des quatorze dossiers approuvés en 2016, nous avons calculé que la procédure d'approbation du PRU dure dans les faits environ un an et demi, soit plus que les délais théoriques de quatre ou cinq mois et plus que les neuf mois calculés par la CPDT en 2009. Elle est plus courte que celle d'un PCA mais plus longue que celle d'un SAR. Au niveau du RUE, la procédure de PRU est plus courte si l'on intègre le temps d'élaboration de l'étude du RUE dans le calcul et plus longue sinon. Cependant, il ne faut pas oublier l'existence de coûts de transaction en amont (coûts ex-ante) et en aval (coûts ex-post) des procédures administratives. Ces résultats confirment donc les conclusions des premières recherches affirmant que les coûts de transaction des projets urbains sont quasiment incompressibles.

## **4. Bilan de l'outil PRU et perspectives**

Au fil des entretiens avec les témoins privilégiés et notamment avec les acteurs de terrain, nous nous sommes rendus compte que ceux-ci étaient devenus méfiants à l'égard de l'outil PRU. Il s'est avéré que c'est la prise de position de la jurisprudence du Conseil d'État qui en est responsable. De nombreuses personnes ont en effet mentionné l'arrêt Galeyn de décembre 2013, qui a réduit le champ d'application initialement envisagé de l'outil, en disant que le PRU ne pouvait que déroger et non pas s'écarter ou effacer les outils existants.

Nous en avons conclu que le bilan du PRU est mitigé, notamment par rapport à ses objectifs initiaux de table rase et de réduction des coûts de transaction. En effet, le principe de table rase a totalement été contesté par la jurisprudence mais la réduction des coûts de transaction de la procédure d'approbation est effective par rapport au PCA. Face à ce constat, nous nous sommes posés la question de la prise en compte du PRU dans le CoDT. Malgré son bilan mitigé, le PRU est conservé dans le CoDT et risquera d'être concurrencé par de nouveaux dispositifs, tels que la zone d'enjeu communal ou la révision accélérée du plan de secteur initiée par le conseil communal.

Enfin, sur base de ce constat, nous avons émis des propositions d'améliorations à apporter à l'outil PRU. Celles-ci sont axées sur l'objectif de réduction des coûts de transaction et sont structurées en fonction du moment pendant lequel elles agiraient sur ces coûts (en amont, pendant ou en aval de la procédure). Ces propositions sont d'inscrire le PRU dans un master plan ou dans un SSC, de maîtriser le foncier par la création d'une régie foncière, de mettre en place un comité d'accompagnement, de ne permettre la proposition du périmètre que par le conseil communal, d'établir des délais de rigueur et de doter l'outil de moyens financiers.

La recherche menée dans le cadre de ce mémoire a permis d'enrichir les connaissances non seulement à propos du dispositif du remembrement urbain, mais également dans les domaines de l'urbanisme, de la gouvernance, des coûts de transaction et de la juridiction. Nous avons ainsi exposé le fonctionnement de plusieurs outils d'aménagement wallons, abordé le fonctionnement de l'administration en Wallonie, traité des coûts de transaction en aménagement du territoire et détaillé différents aspects législatifs et juridictionnels. L'intérêt du mémoire se justifie dans le sens où le remembrement urbain s'inscrit pleinement dans la philosophie de l'urbanisme durable et donc dans les enjeux actuels en matière d'aménagement du territoire (reconstruction de la ville sur la ville, lutte contre l'étalement urbain).

Ce mémoire est donc parvenu à faire un bilan du PRU au moment même où le CWATUP est appelé à être remplacé par le CoDT. Il serait intéressant



d'entreprendre un nouveau travail de recherche dans quelques années, afin d'étudier comment l'outil PRU fonctionne avec le nouveau Code. Cette nouvelle recherche bénéficierait d'une bonne base grâce au travail entrepris dans ce mémoire, et pourrait réutiliser et/ou s'inspirer des méthodes utilisées (protocole d'analyse des dossiers et guide d'entretien auprès de témoins privilégiés). De manière plus générale, le présent mémoire pourrait constituer une source d'informations intéressante pour des études ultérieures liées au renouvellement urbain et aux coûts de transaction.

# Bibliographie

## Articles et ouvrages

ANNE BARZIN (2012). *Évaluation générale de la problématique des délégations au gouvernement*. <http://www.anne-barzin.be/fr/actualite/art/373/evaluation-generale-de-la-problematique-des-delegations-au-gouvernement.html>, dernière visite le 09/07/2016.

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

CDH WALLONIE (2012). *L'état d'avancement des périmètres de remembrement urbain*. <http://www.cdh-wallonie.be/notre-action-au-pw/archives/interpellations/l2019etat-d2019avancement-des-perimetres-de-remembrement-urbain>, dernière visite le 09/07/2016.

CEDER T. (2009). *Le Resa ter : résumé du contenu de la réforme*. UVCW. <http://www.uvcw.be/articles/33,116,43,43,3350.htm>, dernière visite le 13/08/2016.

CPDT (2009a). *Énergies et territoire, composition urbanistique et architecturale durables, mise en œuvre de processus d'aide à la décision – Thème 2.1 : Le remembrement urbain*. Rapport final, subvention 2008-2009.

CREAT-UCL & SPW-DGO4 (2010). *Rénover et revitaliser les centres urbains en Wallonie : Vade-mecum de la rénovation et de la revitalisation urbaines*. [http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/dgatlp/pages/DGATLP/Dwnld/Publications/renover\\_revitaliser.pdf](http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/dgatlp/pages/DGATLP/Dwnld/Publications/renover_revitaliser.pdf), dernière visite le 13/04/2016.

DAELE R., HENNEQUIN F. & LEPOT D. (2011). *Le Périmètre de remembrement urbain – un outil pour un développement durable ?* Les Cahiers nouveaux, août 2011, n°78, pp. 77-80.

DELAGE A. (2013). *La gare, assurance métropolitaine de la ville post-industrielle – Le retournement de valeur dans les projets urbains de quartiers de gare à Saint-Étienne Châteaureux (France) et Liège-Guillemins (Belgique)*. Thèse de doctorat de géographie, aménagement et urbanisme. Université Lyon 2 – Lumière, Institut d'Urbanisme de Lyon.

DELNOY M. (2011). *Instruments normatifs à valeur indicative et recevabilité du recours au Conseil d'État – Vers une restructuration des instruments normatifs d'aménagement du territoire ?* J.M.L.B., n°30, pp. 1482-1489.

- DGO4-SPW (2016). *Liste des remembrements urbains*.  
[http://docum1.wallonie.be/DOCUMENTS/RMBMT\\_URB/RMBMT\\_URB.pdf](http://docum1.wallonie.be/DOCUMENTS/RMBMT_URB/RMBMT_URB.pdf),  
 dernière visite le 27/02/2016.
- DGO4-SPW (nd.a). *Rubriques spécifiques > Directions extérieures*.  
<http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DGATLP/DirExt/DirExt.asp>,  
 dernière visite le 24/04/2016.
- DGO4-SPW (nd.b). *Département Aménagement du territoire et Urbanisme > Fonctionnaire délégué*.  
[http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Pages/Fonctionnaire\\_delegue/default.asp](http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Pages/Fonctionnaire_delegue/default.asp), dernière visite le 24/04/2016.
- DGRNE (nd). *Le phénomène NIMBY*.  
[http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/nimby/nimby/pheno\\_nimby.asp](http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/nimby/nimby/pheno_nimby.asp),  
 dernière visite le 21/07/2016.
- DROIT-FINANCES (2016). *Fiches pratiques > Lexique > Question préjudicielle (définition)*. <http://droit-finances.commentcamarche.net/faq/23954-question-prejudicielle-definition>, dernière visite le 11/08/2016.
- ELEGIS (2014). *Le Conseil d'État clarifie le statut des périmètres de remembrement urbain (PRU)*. <http://www.elegis.be/front/c1-760/NewsDetails.aspx?News=341>,  
 dernière visite le 23/05/2016.
- HAGELSTEIN R. (2002). *Interaction entre règles et acteurs dans la production de l'espace bâti – Approche de pratiques passées et actuelles du règlement d'urbanisme et du plan d'aménagement*. Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en architecture. Université catholique de Louvain, Faculté des sciences appliquées.
- HALLEUX J.-M., LEJEUNE Z., MARIQUE A.-F., MICHEL Q. & TELLER J. (2010). *Urban renewal through a location-specific way to streamline procedures : the Walloon tool of « urban remembrement »*. Land Management for Urban Dynamics : Innovative methods and practices in a changing Europe. Section III – Land Management tools. pp. 283-290.
- HALLEUX J.-M. (2012). *Vers la ville compacte qualitative ? Gestion de la périurbanisation et actions publiques*. Belgeo, 1-2. <http://belgeo.revues.org/7070>.
- HALLEUX J.-M., VIAUD-MOUCIER C. & SANDU R. (2015). *Value+ : Green Infrastructures and Transaction Costs Economics*. University of Liege - ECOGEO.
- HAROU R. & LEJEUNE Z. (2012). *Notes de Recherche : La Politique de la ville*. CPDT, n°33.

INDEED (2016). Offre d'emploi : *Technicien en architecture – Ville de Laval*.  
[http://ca.indeed.com/viewjob?jk=7af21c08447125de&qd=sPmQ6TH5IINetATEnbK5iWunmC1tmCtfp1TPgDx67fFDxLEyRczTU4zR4l\\_fdYAFT\\_EXitedabu4KhcTZZ-bsWVwMZ3urjTWgYsjW2vf74&atk=1ap58l3b0516fd1n&utm\\_source=publisher&utm\\_medium=organic\\_listings&utm\\_campaign=affiliate](http://ca.indeed.com/viewjob?jk=7af21c08447125de&qd=sPmQ6TH5IINetATEnbK5iWunmC1tmCtfp1TPgDx67fFDxLEyRczTU4zR4l_fdYAFT_EXitedabu4KhcTZZ-bsWVwMZ3urjTWgYsjW2vf74&atk=1ap58l3b0516fd1n&utm_source=publisher&utm_medium=organic_listings&utm_campaign=affiliate), dernière visite le 02/08/2016.

INSPQ (2009). *Trousse diagnostique de sécurité à l'intention des collectivités locales – Guide d'organisation d'entretiens semi-dirigés avec des informateurs clés*. Vivre en sécurité : se donner les moyens, vol.11.  
[https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/901\\_guide\\_entretien.pdf](https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/901_guide_entretien.pdf).

INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE (2016). *Trois « P » pour amender le CoDT : parcimonie, patrimoine, participation*.  
<http://www.iewonline.be/spip.php?article7617>, dernière visite le 9 août 2016.

LAVASTRE O. (2001). *Les coûts de transaction et Olivier E. Williamson : Retour sur les fondements*. X<sup>ième</sup> Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique.

LEJEUNE Z., MARIQUE A.-F., TELLER J., MICHEL Q. & HALLEUX J.-M. (2010). *Des coûts de transaction et de développement incompressibles ? L'exemple du remembrement urbain en Wallonie*. Études foncières, n°145, pp. 10-12.

MARIQUE A.-F., LEJEUNE Z., TELLER J., MICHEL Q. & HALLEUX J.-M. (2010). *Notes de Recherche : Le remembrement urbain*. CPDT, n°12.

TOWN AND COUNTRY PLANNING ASSOCIATION (2008). *The essential Role of Green Infrastructure : Eco-towns Green Infrastructure Worksheet : Advice to Promoters & Planners*. Department for Communities and Local Government (DCGL), Natural England.

### **Sites web**

DGO4-SPW (2013). *Application de consultation cartographique des données de la DGO4*. [http://webgisdgo4.spw.wallonie.be/viewer/#theme=RMBMT\\_URB](http://webgisdgo4.spw.wallonie.be/viewer/#theme=RMBMT_URB), dernière visite le 22/07/2016.

### **Supports de cours**

HALLEUX J.-M. (2014). *Partie III : L'aménagement des territoires – Chapitre 1 : Qu'est-ce que l'aménagement du territoire ?* Cours de Développement et aménagement des territoires (année académique 2014-2015). Université de Liège.

HALLEUX J.-M. (2015). *Marchés fonciers et immobiliers – Chapitre 2 : Les principaux mécanismes économiques*. Cours de Marchés fonciers et immobiliers (année académique 2015-2016). Université de Liège.

### **Colloques**

CPDT (2009b). *Remembrement urbain : Journée de clôture – 1 décembre 2009*.  
[http://www.cpd.be/old/Data/formation/2009/3\\_remembrement\\_urbain.pdf](http://www.cpd.be/old/Data/formation/2009/3_remembrement_urbain.pdf),  
dernière visite le 30/03/2016.

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

WILHELM P. (nd). *Forum du Développement Territorial – Le périmètre de remembrement urbain*. Wilhelm & Co Group, La passion de la Ville.  
<http://www.uwe.be/amenagement-du-territoire/dernieres-infos-sur-ce-theme/WILHELM%20-%20Co%20-%20Peter%20Wilhelm.pdf>

### **Sources légales et parlementaires**

DGO4-SPW, Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, version du 29 février 2016, 309 p.

Parlement wallon, Projet de décret, n° 354-1 (2005-2006), 4 avril 2006.

Parlement wallon, Projet de décret, n°972-1 (2008-2009), 18 mars 2009.

Parlement wallon, Projet de décret, n°307-1<sup>ter</sup> (2015-2016), 9 octobre 2015.

Parlement wallon, Projet de décret, Texte adopté en séance plénière, n°307-377 (2015-2016), 20 juillet 2016.

Parlement wallon, C.R.I.C., n°173 (2015-2016), 26 mai 2016.

### **Arrêts**

Conseil d'État, Section du contentieux administratif – Arrêt n°204.674 du 3 juin 2010. A. 193.430/XIII-5323, 9 p.

Conseil d'État, Section du contentieux administratif – Arrêt n°220.261 du 10 juillet 2012. A. 203.284/XIII-6107, 18 p.

Conseil d'État, Section du contentieux administratif – Arrêt n°225.735 du 6 décembre 2013. A. 208.472/XIII-6578, 35 p.

Conseil d'État, Section du contentieux administratif – Arrêt n°228.447 du 23 septembre 2014. A. 212.338/XIII-6981, 17 p.

Conseil d'État, Section du contentieux administratif – Arrêt n°230.075 du 2 février 2015. A. 205.668/XIII-6312, 45 p.

Cour constitutionnelle, Arrêt n°87/2007 du 20 juin 2007. Numéro du rôle : 3994.

### **Dossiers de PRU**

Arrêtés du Gouvernement wallon relatifs à l'approbation des différents PRU.

ABV ENVIRONNEMENT (2012). *Périmètre de remembrement urbain (PRU) : Site des Grands-Prés (Mons) – Évaluation environnementale*. Février 2012, 208 p.

ADP<sup>2</sup> (2009). *Périmètre de remembrement urbain (PRU) : Secteur de la cité administrative*. 23 novembre 2009, 122 p.

AGECO ENVIRONMENTAL CONSULTING (2007). *Étude d'incidences sur l'environnement relative à un projet de constructions groupées sur le site d'Aqualys à Mouscron (ancien site Motte) : Volume 1 – Rapport d'étude d'incidences*. Mars 2007, 249 p.

AGECO ENVIRONMENTAL CONSULTING (2008). *Évaluation environnementale relative à un projet de construction d'habitations groupées à Bellecourt (Manage) – Périmètre de remembrement urbain*. Mars 2008, 163 p.

ARIES CONSULTANTS (2010). *Étude d'incidences sur l'environnement – Périmètre de remembrement urbain au centre d'Orp-le-Petit (Commune d'Orp-Jauche) : Rapport final*. Octobre 2010, 294 p.

ASTER CONSULTING (2009). *Proposition de délimitation d'un périmètre de remembrement urbain 'Passage de la Bourse' : Rapport final du 6 mai 2009*. 83 p.

ASTER CONSULTING (2012). *Délimitation d'un périmètre de remembrement urbain 'Rive Gauche' : Rapport final du 12 avril 2012*. 98 p.

CREAT-UCL (2012). *Périmètre de remembrement urbain : Quartier Saint-Piat (Tournai)*. Mars 2012, 124 p.

FH ET ASSOCIÉS (2010). *Périmètre de remembrement urbain : Site de l'ancienne Brasserie du Peuple – Dour*. 15 janvier 2010, 94 p.

LOTIBEL (2009). *Évaluation environnementale relative à un projet de construction d'habitations groupées à Maurage – Périmètre de remembrement urbain (PRU)*. Février 2009.

MATADOR (2011). *Périmètre de remembrement urbain : Chemin de l'Inquiétude*. Juillet 2011, 303 p.

POLY-ART (2010). *Périmètre de remembrement urbain – Site Hérès à Soignies : Rapport sur les incidences environnementales*. Février 2010, 133 p.

QUADRA & FH ET ASSOCIÉS (2007). *Périmètre de remembrement urbain de la plaine de Droixhe*. Février 2007.

VILLE DE LIÈGE (2007). *Périmètre de remembrement urbain du quartier des Guillemins : Projet de délimitation et évaluation des incidences sur l'environnement*. Ville de Liège, Département de l'urbanisme, Mars 2007, 72 p.

# **Annexes**



# Table des annexes

Annexe 1 : Site (direction, superficie et situation foncière) .....	I
Annexe 2 : Cadre légal préexistant .....	III
Annexe 3 : Justificatifs du remembrement urbain.....	V
Annexe 4 : Acteurs et type de stratégie .....	VI
Annexe 5 : Projet et programmation .....	VII
Annexe 6 : Chronologie de la procédure.....	IX
Annexe 7 : Guide d'entretien (acteurs communaux et régionaux).....	XI
Annexe 8 : Guide d'entretien (promoteurs privés) .....	XII
Annexe 9 : Guide d'entretien (juristes) .....	XIII

## Annexe 1 : Site (direction, superficie et situation foncière)

Nom	Direction	Superficie (ha)	Nombre de parcelles cadastrales	Propriétaires fonciers
1. Ancienne Brasserie du Peuple	Hainaut I	2,64	49	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Société For Home</li> <li>- Riverains</li> <li>- Sociétés privées</li> </ul>
2. Chemin de l'Inquiétude	Hainaut I	2,12	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Société Wallonne du Logement</li> </ul>
3. Site des Grands Prés	Hainaut I	31	~22	<ul style="list-style-type: none"> <li>- S.A. Les Grands Prés</li> <li>- S.A. Mons LGP1-LGP2-LGP3</li> <li>- Ville de Mons</li> <li>- REDEVCO</li> <li>- UMH</li> </ul>
4. Site Motte-Aqualys	Hainaut I	7,12	16	<ul style="list-style-type: none"> <li>- S.A. Aqualys</li> <li>- Ville de Mouscron</li> <li>- Vandewalle &amp; Vancoillie</li> <li>- Vens &amp; Mens</li> <li>- Intercommunale Simogel</li> </ul>
5. Quartier Saint-Piat	Hainaut I	1,78	23	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Régie des bâtiments</li> <li>- Société Orymmo</li> <li>- Ville de Tournai</li> <li>- Lesuisse, Irene Marie et Delory, Michel Raymond</li> <li>- Société Vit'ale</li> <li>- CPAS de Tournai</li> </ul>
6. Quartier de la Ville Basse	Hainaut II	18,3	150	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riverains</li> <li>- S.A. Saint-Lambert Promotion</li> <li>- Sociétés privées</li> <li>- RTBF</li> <li>- ...</li> </ul>
7. Rive Gauche	Hainaut II	4,25	90	<ul style="list-style-type: none"> <li>- S.A. Saint-Lambert Promotion</li> <li>- Riverains</li> <li>- Sociétés privées</li> <li>- RTBF</li> <li>- ...</li> </ul>
8. Site Marie-José	Hainaut II	32	38	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ville de La Louvière</li> <li>- Lotibel</li> <li>- Riverains de la rue de Bray</li> </ul>
9. Plateau de Bellecourt	Hainaut II	20	57 21 (pour le projet)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Huyzentruyt Development &amp; Investments</li> </ul>
10. Site Hérès	Hainaut II	3,53	49	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ville de Soignies</li> <li>- Riverains</li> </ul>
11. Quartier de Droixhe	Liège I	22,39	~38	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Société ATLAS (Maison Liégeoise)</li> <li>- Ville de Liège</li> <li>- Intercommunale IPAL</li> </ul>

12. Quartier des Guillemins	Liège I	21	~160	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SNCB</li> <li>- Ville de Liège</li> <li>- Fedimmo</li> <li>- SRWT</li> <li>- Riverains</li> </ul>
13. Centre d'Orp-le-Petit	Brabant wallon	4,2	13	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bodymat (Ghetobloc)</li> <li>- Christine Dupont (agricultrice)</li> </ul>
14. Site des Casernes Léopold	Namur	6,36	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Régie des bâtiments</li> <li>- Fortis</li> <li>- Infrabel</li> </ul>

## Annexe 2 : Cadre légal préexistant

Nom	Plan de secteur	Outils réglementaires préexistants
1. Ancienne Brasserie du Peuple	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'habitat</li> <li>- Zone de services publics et équipements communautaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCA n°5 « Quartier de la rue Delval » arrêté le 10/03/1954<sup>74</sup></li> </ul>
2. Chemin de l'Inquiétude	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone de services publics et équipements communautaires (zone d'habitat au PCAR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RCU réputé approuvé depuis le 15/11/2000 et révisé le 21/04/2006</li> <li>- PCAD n°34 « Les Grands Prés » approuvé le 19/03/2001<sup>75</sup></li> </ul>
3. Site des Grands Prés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'activité économique mixte</li> <li>- Zone de services publics et équipements communautaires</li> <li>- Zone d'habitat (très limité)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RCU réputé approuvé depuis le 15/11/2000 et révisé le 21/04/2006</li> <li>- PCAD n°34 « Les Grands Prés » approuvé le 19/03/2001</li> </ul>
4. Site Motte-Aqualys	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'activité économique industrielle</li> <li>- Zone d'habitat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RCU approuvé le 15/11/1991</li> </ul>
5. Quartier Saint-Piat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'habitat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RGBZPU (centres anciens protégés) depuis le 13/12/1976</li> </ul>
6. Quartier de la Ville Basse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'habitat</li> <li>- Zone d'aménagement communal concerté</li> <li>- Zone d'espaces verts</li> <li>- Zone blanche</li> <li>- Zone de services publics et équipements communautaires</li> <li>- Zone d'activité économique mixte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RCU partiel du « Passage de la Bourse » réputé approuvé le 31/05/2004</li> <li>- PCA n°1 du « Quartier de la Sambre remblayée » du 26/02/1947<sup>76</sup></li> <li>- PCA « de la Ville Basse » du 05/04/1967</li> </ul>
7. Rive Gauche	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'habitat</li> <li>- Zone de services publics et équipements communautaires</li> <li>- Zone d'activité économique mixte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RCU partiel du « Passage de la Bourse » réputé approuvé le 31/05/2004</li> <li>- PCA n°1 du « Quartier de la Sambre remblayée » du 26/02/1947</li> <li>- PCA « de la Ville Basse » du 05/04/1967</li> </ul>

<sup>74</sup> Abrogé partiellement par le schéma directeur du 8 novembre 1993.

<sup>75</sup> PCAD en cours de révision lors de la réflexion autour du PRU, finalement révisé totalement le 07/12/2015 (Matador, 2011, p. 206 ; DGO4-SPW, 2013).

<sup>76</sup> PCA révisé par 8 PCA modificatifs arrêtés entre 1950 et 1979 (Aster Consulting, 2012, p. 52).

8. Site Marie-José	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'espaces verts</li> <li>- Zone d'aménagement communal concerté</li> <li>- Zone d'habitat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RCU approuvé le 22/03/1990 et révisé le 06/01/1995</li> <li>- PCA « Marie-José » approuvé le 30/04/2001</li> </ul>
9. Plateau de Bellecourt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'habitat</li> <li>- Zone de services publics et équipements communautaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCA n°6 « Plateau de Bellecourt » approuvé le 19/10/1973<sup>77</sup></li> </ul>
10. Site Hérès	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'activité économique industrielle</li> <li>- Zone d'habitat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RCU réputé approuvé le 31/08//1998</li> </ul>
11. Quartier de Droixhe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'habitat</li> <li>- Zone d'espaces verts (frange nord)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCA n°15 « Ancien Champ des Manœuvres et plaine de Droixhe » approuvé le 03/06/1954 et révisé à trois reprises jusqu'en 1963</li> </ul>
12. Quartier des Guillemins	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'habitat</li> <li>- Zone réservée</li> <li>- Zone de services publics et équipements communautaires</li> <li>- Zone d'espaces verts</li> <li>- Zone de parc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCA n°43 « Quartier des Guillemins » approuvé le 24/02/1955, révisé le 5 janvier 1984 (PCA n°43/2) et le 24/06/2002 (PCA n°43/3)<sup>78</sup></li> <li>- RGBZPU arrêté en 1986 et modifié en 1993 (concerne très peu le PRU)</li> </ul>
13. Centre d'Orp-le-Petit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone d'activité économique industrielle</li> <li>- Zone d'habitat</li> </ul>	/
14. Site des Casernes Léopold	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zone de services publics et équipements communautaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCAD n°3034 « Quartier des Casernes et des Célestines » approuvé le 14/12/1990</li> <li>- RGBZPU (centres anciens protégés) arrêté en 1995 et révisé en 2006</li> </ul>

<sup>77</sup> PCA « Plateau de Bellecourt » abrogé totalement le 22/06/2012 (Source : <http://docum1.wallonie.be/documents/PCA/Hainaut/52043-PCA-0016-06-ARRT-01-01.pdf>).

<sup>78</sup> PCA n°43 « Quartier des Guillemins » abrogé partiellement le 29/06/2015 (Source : [http://spw.wallonie.be/dgo4/site\\_thema/index.php?details=62063-PCA-0041-08&thema=pca](http://spw.wallonie.be/dgo4/site_thema/index.php?details=62063-PCA-0041-08&thema=pca)).

## Annexe 3 : Justificatifs du remembrement urbain

Nom	Justifications de la réalisation d'un PRU
1. Ancienne Brasserie du Peuple	- Déroger au PCA existant (désuet)
2. Chemin de l'Inquiétude	- Déroger au PCA existant - Réduire les délais (ne pas attendre la fin de la révision du PCA)
3. Site des Grands Prés	- Réduire les délais (vu les multicouches réglementaires : PS, PCAD, RCU)
4. Site Motte-Aqualys	- Déroger au plan de secteur (développer de l'habitat en zone d'activité économique industrielle) et dans une moindre mesure au RCU
5. Quartier Saint-Piat	- Redynamiser le quartier - Complexité du foncier - Fixer un cadre urbanistique au futur projet pour un aménagement cohérent - Réduire les délais (le terrain étant en vente)
6. Quartier de la Ville Basse	- Déroger au plan de secteur, aux PCA existants et aux nombreux règlements de bâtisse et d'urbanisme
7. Rive Gauche	- Renforcer l'unicité et la cohérence urbanistique des opérations de requalification et de développement - Déroger au plan de secteur, aux PCA existants et aux nombreux règlements de bâtisse et d'urbanisme
8. Site Marie-José	- Simplifier la procédure (éviter une triple procédure pour la ZACC, la révision du PCA et les permis d'urbanisme)
9. Plateau de Bellecourt	- Déroger au PCA existant - Réduire les délais (la ville souhaite développer de l'habitat moyen et constituer des recettes fiscales) (CPDT, 2009a, p. 34)
10. Site Hérès	- Avoir un outil opérationnel impliquant la réalisation d'un dossier d'avant-projet d'urbanisation définissant précisément les options urbanistiques et architecturales à développer - Déroger au plan de secteur, au RCU et au plan d'affectation du sol (réalisé sur base du PdS et du RCU)
11. Quartier de Droixhe	- Déroger au PCA existant (désuet) (CPDT, 2009a, p. 34) - Réduire les délais (appels à du partenariat public/privé) - Trouver un partenaire privé pour cofinancer le projet (CPDT, 2009a, p. 34)
12. Quartier des Guillemins	- Définir un cadre général qui régira l'intervention des opérateurs privés sur différents lots (CPDT, 2009a, p. 34) - Modifier le tracé des voiries et des espaces publics - Déroger au plan de secteur et surtout au PCA existant - Remembrer de vastes parcelles foncières
13. Centre d'Orp-le-Petit	- Déroger au plan de secteur - Réduire les délais (plus rapide qu'un PCAD)
14. Site des Casernes Léopold	- Modifier le tracé des voiries et des espaces publics - Déroger au plan de secteur et au PCA - Remembrer de vastes parcelles foncières

## Annexe 4 : Acteurs et type de stratégie

Nom	Initiateur	Auteur de l'évaluation environnementale	Stratégie
1. Ancienne Brasserie du Peuple	Black Horse Development	Fabienne Hennequin & Associés	D'opportunité
2. Chemin de l'Inquiétude	Domovoi	EURECO  Auteur de projet : Matador	D'opportunité
3. Site des Grands Prés	IKEA	ABV Environment	Mixte
4. Site Motte- Aqualys	Aqualys	AGECO Environmental consulting	D'opportunité
5. Quartier Saint-Piat	Ville de Tournai	CREAT-UCL	Proactive (associations à l'initiative du projet)
6. Quartier de la Ville Basse	Saint-Lambert Promotion	Aster consulting	Mixte
7. Rive Gauche	Saint-Lambert Promotion	Aster consulting	D'opportunité
8. Site Marie- José	Lotibel + Huyzentrucht Development & Investments	Lotibel	D'opportunité
9. Plateau de Bellecourt	Woningbouw Huyzentrucht	AGECO Environmental consulting	D'opportunité
10. Site Héris	Ville de Soignies	Poly-Art	Proactive (appel à projets)
11. Quartier de Droixhe	Ville de Liège	QUADRA en collaboration avec : - Fabienne Hennequin & Associés - Pissart & Van Der Stricht	Proactive
12. Quartier des Guillemins	Ville de Liège	Ville de Liège	Proactive
13. Centre d'Orp-le-Petit	Bodymat	Aries Consultants  Auteur de projet : Agua	D'opportunité
14. Site des Casernes Léopold	Régie des bâtiments	Société momentanée AdP <sup>2</sup>	Mixte

## Annexe 5 : Projet et programmation

Nom	Principales fonctions	Nombre de logements et nombre d'habitants estimé
1. Ancienne Brasserie du Peuple	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Logements (appartements, maisons unifamiliales)</li> <li>- Home communal</li> <li>- Centre de jour</li> <li>- Résidence-service</li> <li>- Bureaux et services</li> <li>- Commerces</li> </ul>	225 logements 29.294 m <sup>2</sup>
2. Chemin de l'Inquiétude	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Logements (appartements et studios)</li> <li>- Petits commerces et services</li> </ul>	214 logements 17.980 m <sup>2</sup> 101 logements/ha
3. Site des Grands Prés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commerces</li> <li>- Bureaux et services</li> <li>- Logements</li> </ul>	200 logements 20.000 m <sup>2</sup>
4. Site Motte-Aqualys	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Logements (maisons unifamiliales, appartements)</li> <li>- Résidence-services</li> <li>- Bureaux et services</li> <li>- Commerces</li> <li>- Salle de sport</li> </ul>	278 logements 31.043 m <sup>2</sup> 630 habitants
5. Quartier Saint-Piat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commerces</li> <li>- Équipements collectifs</li> <li>- Logements (en partie sociaux)</li> <li>- Activités économiques</li> </ul>	Pas défini dans le dossier de PRU
6. Quartier de la Ville Basse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pôle commercial (centre commercial + cellules de type traditionnel)</li> <li>- Logements</li> <li>- Hôtel et infrastructure d'accueil touristique</li> <li>- HORECA</li> <li>- Bureaux et services</li> </ul>	206 habitants
7. Rive Gauche	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pôle commercial (centre commercial + cellules de type traditionnel)</li> <li>- Logements</li> <li>- Hôtel et infrastructure d'accueil touristique</li> <li>- HORECA</li> <li>- Bureaux et services</li> </ul>	57 logements Superficie de planchers moyenne : 6475 m <sup>2</sup>



8. Site Marie-José	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constructions groupées (maisons unifamiliales, appartements, petits commerces)</li> <li>- Zone d'équipements communautaires (potager commun, verger public, espace de loisirs)</li> <li>- RAVeL</li> <li>- Zone verte avec circuits de promenade</li> <li>- Zone boisée</li> </ul>	170 logements 640 habitants
9. Plateau de Bellecourt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constructions groupées (maisons unifamiliales, appartements, petits commerces)</li> <li>- Complexe communautaire (école, salle polyvalente, espace de plein air, espace vert)</li> </ul>	320 logements 900 habitants
10. Site Hérès	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Logements (appartements, maisons unifamiliales)</li> <li>- Maison de repos et de soins</li> <li>- Commerces</li> </ul>	195 logements 73 logements/ha (uniquement le projet) 67 logements/ha (pour tout le périmètre)
11. Quartier de Droixhe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Logements (appartements et maisons)</li> <li>- Maison de repos, centre de jour, résidences-services</li> <li>- Bureaux</li> <li>- Commerces</li> </ul>	+/- 1473 logements dont existants (plan masse du 07/03/2007)
12. Quartier des Guillemins	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Logements</li> <li>- Bureaux</li> <li>- Complexe hôtelier</li> <li>- Commerces</li> <li>- Équipements</li> </ul>	400 à 500 logements
13. Centre d'Orp-le-Petit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commerces</li> <li>- Logements (maisons et appartements)</li> <li>- Bureaux</li> <li>- Équipements</li> </ul>	85 logements 11.757 m <sup>2</sup> 284 habitants
14. Site des Casernes Léopold	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Palais de justice</li> <li>- Logements</li> <li>- Commerces et services</li> <li>- Bureaux</li> <li>- Parc public</li> <li>- Parking public souterrain</li> </ul>	120 à 140 logements <sup>79</sup> 160 habitants 38 logements/ha

<sup>79</sup> Source : <http://www.pavillon-namur.be/les-projets/un-nouveau-quartier-aux-casernes>.

## Annexe 6 : Chronologie de la procédure

Nom	Proposition du conseil communal		Début de l'enquête publique	Avis du collège communal	Avis du FD	Arrêté du Gouvernement /du Ministre <sup>80</sup>
	1 <sup>e</sup> (provisoire)	2 <sup>e</sup> (définitive)				
1. Ancienne Brasserie du Peuple	09/03/2009	22/02/2010	18/04/2011	24/06/2011	21/11/2011	03/05/2012
2. Chemin de l'Inquiétude	25/01/2011	19/07/2011	28/12/2011	14/06/2012	05/02/2013	23/05/2013
3. Site des Grands Prés	25/10/2011	27/02/2012	20/08/2012	08/11/2012	10/06/2013	18/07/2013
4. Site Motte-Aqualys	21/08/2006	02/07/2007	14/05/2007	18/06/2007	23/07/2007	AM : 09/11/2007 AG : 03/05/2012
5. Quartier Saint-Piat	/	26/03/2012	06/04/2012	07/06/2012	11/02/2013	23/05/2013
6. Quartier de la Ville Basse	25/05/2009	26/10/2009	15/06/2009	10/05/2010	28/06/2010	14/10/2010 <sup>81</sup>
7. Rive Gauche	30/04/2012	14/01/2013	24/05/2012	19/07/2012 (réputé favorable)	07/09/2012	31/01/2013
8. Site Marie-José	18/08/2008	22/09/2008	30/03/2009	25/05/2009	04/11/2010	03/05/2012
9. Plateau de Bellecourt	31/03/2008	24/06/2008	14/04/2008	26/05/2008	09/01/2009	AM : 03/04/2009 AG : 03/05/2012
10. Site Hérès	19/05/2008	22/06/2009	05/03/2010	04/06/2010 (réputé favorable)	29/10/2010	03/05/2012
11. Quartier de Droixhe	/	23/04/2007	12/03/2007	10/05/2007	19/06/2007	AM : 24/12/2007 AG : 03/05/2012
12. Quartier des Guillemins	/	29/05/2007	02/04/2007	07/06/2007	13/07/2007	AM : 24/12/2007 AG : 06/12/2012

<sup>80</sup> Pour les PRU arrêtés avant le 3 juin 2010, l'arrêté du Gouvernement abroge l'arrêté du Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial. En effet, le Conseil d'État a, dans son arrêt du 3 juin 2010, affirmé que le PRU est un acte réglementaire et que dès lors, l'autorité compétente pour arrêter un PRU est le Gouvernement et non le Ministre seul. L'arrêté du Gouvernement produit ses effets à la date de l'arrêté du Ministre, afin d'assurer la sécurité juridique des actions menées depuis lors.

<sup>81</sup> Cet arrêté est abrogé en partie par l'article 1 de l'arrêté "Rive Gauche" du 31/01/2013.

13. Centre d'Orp-le- Petit	26/07/2010	22/12/2010	17/02/2011	05/04/2011	06/06/2011	03/05/2012
14. Site des Casernes Léopold	/	28/06/2010	19/04/2010	15/06/2010	10/09/2010	03/05/2012

## **Annexe 7 : Guide d'entretien (acteurs communaux et régionaux)<sup>82</sup>**

1. Pour quelles raisons (justificatifs) a-t-on réalisé un PRU ? Quels sont les objectifs du PRU ?
2. Le PRU déroge-t-il aux prescriptions d'un PCA ? Si oui, est-ce que cet argument a été important pour la mise sur pied du PRU ? La réforme RESA ter du CWATUP (juin 2009) n'a-t-elle pourtant pas allégé la procédure du PCA ?
3. Pourquoi choisir un PRU plutôt qu'un PCA, RUE ou SAR ?
4. Quand ont commencé les premières réflexions à propos de ce PRU ? Qui en est l'initiateur (pouvoirs publics ou promoteurs privés) ? (// type de stratégie)
5. Quel est le laps de temps entre les premières réflexions et la mise en œuvre concrète du PRU ? Sont-ils plus courts que dans le cadre d'un PCA, RUE ou SAR ?
6. Si on n'avait pas fait le PRU, comment auraient été les couts de transaction (expliquer les coûts de transaction) ?  
« Pour un même projet, quelle importance auraient eu les coûts de transaction en fonction des outils utilisés ? »
7. Qu'est-ce qui aurait dû être fait s'il n'y avait pas eu de PRU ?
8. Y a-t-il eu des recours ?
9. À votre avis, de quels facteurs la durée des procédures administratives est-elle dépendante dans le cadre du PRU ?
10. Qu'en est-il de la participation citoyenne ? Comment influence-t-elle les délais ?
11. Combien de projets ont-ils été présentés dans le cadre du PRU ?
12. Quelles sont les principales différences entre le projet prévu dans le cadre de la demande d'adoption du PRU et les projets présentés dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme ?
13. Quelles sont les différences dans les procédures liées au permis entre une situation avec PRU et une situation sans PRU (avec PCA, RUE, SAR) ?
14. Dans le cadre du remembrement urbain, quelles sont les grandes différences entre les procédures du Code et le fonctionnement effectif ?
15. Existe-t-il des PRU où les travaux sont entièrement terminés ? Quelle est la situation juridique à ce moment là ? Quelle affectation ?
16. Est-il possible de demander l'extension d'un PRU, si oui, à quelle étape du développement ?
17. Qu'en est-il du financement dans le cadre du PRU ?
18. Que pensez-vous de l'arrêt du Conseil d'État (GALEYN) du 6 décembre 2013 ?  
A-t-il compromis l'outil PRU ? Quelles en sont les conséquences ?

---

<sup>82</sup> Ce guide d'entretien est une synthèse des questions générales posées lors de l'ensemble des entretiens avec les acteurs communaux et régionaux. Les questions posées lors d'un entretien étaient bien évidemment légèrement différentes en fonction de l'avancement de la recherche, de l'acteur interrogé et du PRU concerné.

## **Annexe 8 : Guide d'entretien (promoteurs privés)<sup>83</sup>**

1. Pour quelles raisons (justificatifs) a-t-on choisi un PRU plutôt qu'un autre outil ? Quels sont les objectifs du PRU ?
2. Le PRU déroge-t-il aux prescriptions d'un PCA ? Si oui, est-ce que cet argument a été important pour la mise sur pied du PRU ?
3. Pourquoi choisir un PRU plutôt qu'un PCA, RUE ou SAR ?
4. Quand ont commencé les premières réflexions à propos de ce PRU ?
5. Quel est le laps de temps entre les premières réflexions et la mise en œuvre concrète du PRU ? Sont-ils plus courts que dans le cadre d'un PCA, RUE ou SAR ?
6. Si on n'avait pas fait le PRU, comment auraient été les couts de transaction (expliquer les coûts de transaction) ?  
« Pour un même projet, quelle importance auraient eu les coûts de transaction en fonction des outils utilisés ? »
7. Qu'est-ce qui aurait dû être fait s'il n'y avait pas eu de PRU ?
8. À votre avis, de quels facteurs la durée des procédures administratives est-elle dépendante dans le cadre du PRU ?
9. Combien de projets ont-ils été présentés dans le cadre du PRU ?
10. Qu'en est-il de la mise en œuvre concrète du PRU ? Y a-t-il eu des demandes de permis d'urbanisme ?
11. Quelles sont les principales différences entre le projet prévu dans le cadre de la demande d'adoption du PRU et les projets présentés dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme ?
12. Qu'en est-il du financement dans le cadre du PRU ?

---

<sup>83</sup> Ce guide d'entretien est une synthèse des questions générales posées lors des entretiens avec les promoteurs privés. Les questions posées lors d'un entretien étaient bien évidemment différentes en fonction du PRU concerné.

## **Annexe 9 : Guide d'entretien (juristes)<sup>84</sup>**

1. Le PRU permet de « s'écarter » des outils réglementaires existants. Y a-t-il une différence avec le verbe « déroger » ? Est-il correct de dire que le PRU permet de déroger au PdS, PCA et RCU ?
2. Dans beaucoup de cas, le PRU déroge aux prescriptions d'un PCA. La réforme RESA ter du CWATUP (juin 2009) n'a-t-elle pourtant pas allégé la procédure du PCA ?
3. Est-il vrai qu'il y a eu la possibilité d'abroger les PCA de manière de plus en plus large ? Pourquoi en abroge-t-on de plus en plus (perspective du CoDT ?) ?
4. Le PRU peut-il déroger à d'autres plans et règlements que le PdS, PCA, RCU et plan d'alignement ? Peut-il déroger au RGBZPU « centres anciens protégés » ?
5. Pourquoi choisir un PRU plutôt qu'un PCA, RUE ou SAR ?
6. Les délais du PRU sont-ils plus courts que dans le cadre d'un PCA, RUE ou SAR ?
7. À votre avis, de quels facteurs la durée des procédures administratives est-elle dépendante ?
8. Quelles sont les différences dans les procédures liées au permis entre une situation avec PRU et une situation sans PRU (avec PCA, RUE, SAR) ?
9. Existe-t-il des PRU où les travaux sont entièrement terminés ? Quelle est la situation juridique à ce moment là ? Quelle affectation ?
10. Est-il possible de demander l'extension d'un PRU, si oui, à quelle étape du développement ?
11. Combien de recours ont été envoyés au Conseil d'État concernant un PRU ? Lesquels ? Brièvement, qu'est-ce que le Conseil d'État a répondu et apporté à la définition du PRU ?
12. Que pensez-vous de l'arrêt du Conseil d'État (GALEYN) du 6 décembre 2013 ? A-t-il compromis l'outil PRU ? Quelles en sont les conséquences ?
13. Dans l'arrêt GALEYN, le Conseil d'État a-t-il confirmé que le PRU ne peut s'écarter des options fondamentales du plan de secteur et du PCA (ce que la partie requérante soulève) ?
14. Quelles sont les options fondamentales du plan de secteur et du PCA ?
15. Qu'en est-il de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'UE ?

---

<sup>84</sup> Ce guide d'entretien est une synthèse des questions générales posées lors des entretiens avec les juristes. Les questions posées lors d'un entretien étaient bien évidemment différentes en fonction de l'avancement de la recherche et de la spécialité du juriste.