

> Olivier Evrard

LA REVITALISATION URBAINE REFONDÉE!

Le 19 septembre 2016, le Parlement bruxellois adoptait une nouvelle ordonnance relative aux politiques de revitalisation urbaine. Celle-ci s'inscrit dans la continuité de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers et de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine, qu'elle remplace.

Depuis l'origine, cette législation a eu pour objectif l'amélioration des conditions de vie dans les zones les moins favorisées de la Région, jusqu'ici au moyen d'interventions dans des périmètres urbains particuliers au travers d'un outil de programmation jugé particulièrement novateur pour l'époque : le contrat de quartier.

Véritables outils intégrés, les contrats de quartier (devenu « durable » entretemps) concernent non seulement la rénovation de l'habitat mais également l'espace public et les équipements. Ils comportent en outre un volet socio-économique. Ils ont durablement marqué les quartiers les plus anciens de la capitale. Même s'il reste beaucoup à faire, on peut dire que la volonté de faire travailler ensemble communes, Région et habitants a été couronnée de succès. Plus de soixante programmes ont été achevés tandis qu'une série d'entre eux est toujours en cours de réalisation. En outre, les contrats de quartier ont permis de développer considérablement l'offre de logements publics abordables. Depuis 1994, en effet, 1.718 logements locatifs modérés ou moyens ont été construits ou rénovés dans ce cadre.

L'objectif de la réforme est ambitieux : il s'agit d'assurer une plus grande cohérence entre les différents outils de revitalisation urbaine. Pour y parvenir, le Gouvernement souhaitait regrouper dans un texte unique les contrats de quartier durable et le cadre de la politique de la ville qui reprendra les moyens transférés par la sixième réforme de l'État sur la Politique des Grandes Villes et ceux relatifs aux immeubles isolés, abandonnés et insalubres. Cet arsenal est également complété par un nouveau type de programme : les contrats de rénovation urbaine.

Une fois cette réforme mise en œuvre, on dénombrera deux types d'interventions.

D'une part, les opérations ponctuelles qui peuvent être exécutées dans l'ensemble du territoire régional. D'autre part, les programmes, menés à l'échelle d'un quartier ou de plusieurs communes, et qui peuvent être réalisés uniquement dans un périmètre éligible. Une nouvelle zone de rénovation urbaine sera définie à cet effet. Les actions et programmes sont principalement mis en œuvre et exécutés par les communes et les CPAS.

En un mot, la nouvelle ordonnance devrait permettre d'assurer la cohérence et la complémentarité des interventions, dont le champ d'action est élargi. Elle vise également à améliorer les outils existants grâce aux enseignements tirés de vingt années d'expérience.

UN EFFORT DE RATIONALISATION : LE GROUPEMENT DES OUTILS EXISTANTS

La réforme a pour caractéristique principale de rassembler dans un instrument législatif unique les programmes et actions de revitalisation urbaine. A l'instar de l'ancienne ordonnance, la revitalisation urbaine demeure concentrée dans la zone dans laquelle les besoins sont les plus importants, c'est-à-dire dans la future zone de rénovation urbaine (ZRU). Toutefois, le champ d'application de la politique de la ville par l'aménagement du territoire correspond, elle, à tout le territoire de la

Région. On peut résumer les différents programmes et opérations comme suit :

Le contrat de quartier durable (CQD) est un programme de revitalisation urbaine à échelle locale, qui s'étend sur tout ou partie du territoire d'une seule commune, tandis que le contrat de rénovation urbaine ou, en abrégé, CRU est lui un programme de revitalisation urbaine à échelle régionale, qui s'étend sur tout ou partie des territoires de plusieurs communes. Les objets des deux programmes sont similaires. Cependant, les CQD comprennent prioritairement les opérations immobilières relatives aux logements assimilés au logement social, les infrastructures de proximité ou les espaces commerciaux et productifs. Les CRU ont, quant à eux, pour vocation principale les opérations de création et de réhabilitation d'espaces publics ou d'infrastructures de maillage urbain.

La politique de la ville ou, en abrégé, PDV est un ensemble d'opérations de revitalisation urbaine à échelle locale qui a pour objectif de lutter contre le sentiment d'insécurité, par des aménagements du territoire ou par le développement des quartiers. La politique de la ville se subdivise en deux axes.

Le premier axe est dénommé « politique de la ville par l'aménagement du territoire ». A la différence des autres outils de revitalisation urbaine, il est mené au moyen d'opérations ponctuelles, c'est-à-dire réalisées en dehors

1. Voir l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 février 1998 organique de la rénovation ou de la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles des communes et des centres publics d'aide sociale et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 relatif à l'acquisition par les communes d'immeubles abandonnés. Ces deux arrêtés d'exécution restent en vigueur. Pour l'instant, c'est surtout leur base légale qui a changé : l'ordonnance organique de la revitalisation urbaine remplace les articles 176 à 181 du Code bruxellois du logement à cet égard. Par ailleurs, la nouvelle ordonnance confirme que les logements produits dans ce cadre ont pour objectif principal d'affecter ces immeubles à du logement assimilé à du logement social.

	Champ d'application territorial	Types d'interventions	Objets	Élaboration	Mise en œuvre
Contrats de quartier durable (CQD)	Un quartier qui s'étend sur tout ou partie d'une commune, et situé dans la ZRU	Programmes	Prioritairement les opérations immobilières (logements, infrastructures de proximité ou les espaces commerciaux et productifs)	Les communes via un processus participatif	Bénéficiaire principal : les communes Bénéficiaires délégués : CPAS, OIP, AIS, asbl, ...
Contrats de rénovation urbaine (CRU)	Un périmètre qui s'étend sur le territoire de deux ou plusieurs communes, au sein de la ZRU	Programmes	Prioritairement les espaces publics et le maillage urbain	Le Gouvernement avec l'appui du BBP	Le Gouvernement. Possibilité de conventions avec les bénéficiaires, selon le type d'opération : communes, CPAS, AIS, autres personnes de droit public, asbl, ...
Politique de ville (PDV) par l'aménagement du territoire (axe 1)	L'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale	Actions ponctuelles	Immeubles isolés Immeubles insalubres et abandonnés Dégradations de l'espace public	Communes CPAS	Communes CPAS
Politique de ville (PDV) par le développement des quartiers (axe 2)	Périmètres à échelle locale fixés au sein de la ZRU	Programmes	Qualité de vie des quartiers Mieux vivre-ensemble Lutte contre la précarité Logements	Communes	Bénéficiaire principal : les communes Bénéficiaires délégués : CPAS, OIP, AIS, asbl, ...

de tout programme, et ce sur la totalité du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Il porte sur les objets suivants : la lutte contre les immeubles à l'abandon ou inoccupés ; la rénovation, la réhabilitation ou la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles insalubres ou inadaptés¹ ; Les mesures d'intervention rapide contre les dégradations de l'espace public.

Le second axe dénommé « politique de la ville par le développement des quartiers », prend la forme de programmes de revitalisation dont les opérations et actions visent à rencontrer divers objectifs tels que la qualité de vie des quartiers et le mieux vivre-ensemble y compris par le renforcement de la culture et du sport ; la lutte contre la dualisation des quartiers et l'isolement de ses habitants ; la lutte contre la pauvreté et la précarité dans les quartiers ; le développement de logements publics spécifiques.

UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE : LA CRÉATION DES CONTRATS DE RÉNOVATION URBAINE (CRU)

Les nouveaux « contrats de rénovation urbaine » (CRU) auront pour particularité de s'étendre sur le territoire de plusieurs communes et auront comme objet principal – mais pas exclusif – le développement de l'espace public et des

infrastructures de maillage urbain. Ce qui signifie qu'ils peuvent également avoir pour objet la production de logements assimilés aux logements sociaux, par exemple. Ils pourront aussi porter sur des zones inhabitées ou moins habitées dont le développement, stimulé par l'exécution de contrats de rénovation urbaine, pourrait rayonner sur une large partie du territoire régional. Ils compléteront ainsi les leviers actionnés par le Gouvernement au niveau régional, essentiellement le plan Canal et les schémas directeurs.

Vu leur dimension plus large que les contrats de quartier durable, le Gouvernement a estimé nécessaire de disposer d'un outil opérant à l'échelle régionale.

Alors que le processus d'élaboration des CQD est confié aux communes, les CRU seront élaborés par le Gouvernement avec le concours du Bureau bruxellois de la Planification, créé par l'ordonnance du 29 juillet 2015. Le Gouvernement exécute et met en œuvre ces programmes. L'ordonnance lui permet toutefois de conclure avec les bénéficiaires de subventions (essentiellement les communes) des conventions pour les charger d'exécuter et de mettre en œuvre des opérations ou actions dans le cadre des CRU.

Le projet initial prévoyait une participation du public très insuffisante par rapport à ce qui est prévu pour les contrats de quartier durable. Cela s'explique par la difficulté d'organiser un tel processus à une échelle territoriale plus grande. Suite à un amendement soutenu par la majorité, il a finalement été décidé de renforcer le rôle du nouvel organe participatif : « l'assemblée générale du périmètre d'ensemble des CRU ». Celui-ci réunira les habitants ainsi que les acteurs sociaux, culturels et économiques du périmètre, dans les conditions déterminées par le Gouvernement.

Outre le périmètre opérationnel du CRU, le programme doit contenir un plan de périmètre d'ensemble de manière à pouvoir y inclure les projets associés.

Parallèlement à l'élaboration de l'ordonnance, le Gouvernement a déjà étudié cinq nouveaux CRU, portant sur les zones d'études suivantes :

- « Avenue du Port – Citroën – Allée Verte – Tour et Taxis » (Bruxelles Ville / Molenbeek) ;
- « Gare du Nord – rue de Brabant – Boulevard Saint-Lazare » (Schaerbeek / Saint-Josse) ;
- « Beekant – Gare de l'Ouest – Chaussée de Ninove – Brel » (Molenbeek / Anderlecht) ;

BUREAU BRUXELLOIS DE LA PLANIFICATION

Le Bureau bruxellois de la planification (BBP) a été créé par l'Ordonnance du 29 juillet 2015 du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Cet organisme d'intérêt public (OIP) est désormais affublé de l'alias « Perspective.brussels ». Il regroupe les différentes administrations et cellules chargées de la statistique, de la connaissance socio-économique et de la planification stratégique et réglementaire du territoire : l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), l'Agence de Développement Territorial (ADT), la Direction Études et Planification de Bruxelles Développement Urbain (SPRB), l'équipe du Bouwmeester Maître Architecte, le Service École (coordination des procédures visant la création de nouvelles places dans les écoles dans la Région de Bruxelles-Capitale), le secrétariat de la Commission Régionale de Développement (CRD) ainsi que le Référent logement.

Le BBP a pour missions principales d'assurer la collecte de données, le développement, la production, le traitement, la diffusion et l'analyse de statistiques et réaliser des missions d'évaluation, d'assurer la connaissance du territoire et d'assurer la préparation des missions réglementaires et stratégiques de la planification territoriale.

Il travaille, dans le cadre d'une plateforme territoriale, en concertation avec la Société d'Aménagement Urbain (SAU). Cette dernière est l'opérateur public chargé de la mise en œuvre opérationnelle des plans d'aménagement dans les zones stratégiques arrêtées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. La SAU y joue un rôle d'aménageur afin d'assurer le développement concret de ces zones, dans une logique de co-construction des projets avec les partenaires privés et publics pertinents.

- « Avenue du Roi » (Forest / Saint-Gilles) ;
- « RoRo – Boulevard Poincaré » (Bruxelles-Ville / Anderlecht / Molenbeek).

Il est prévu que ces CRU, qui ont été étudiés préalablement à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, pourront être poursuivis sans que leur élaboration partielle passée ne soit remise en cause. La poursuite de leur élaboration, ainsi que leur exécution et mise en œuvre, seront régies par les dispositions de l'ordonnance et de ses arrêtés d'exécution.

UNE NOUVELLE ZONE DE RÉNOVATION URBAINE (LA ZRU) ... ET ÉVOLUTIVE

Pour l'application de l'ordonnance, l'espace de Développement renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR) du Plan Régional de Développement (PRD) sera remplacé par une nouvelle zone de rénovation urbaine (ZRU).

L'ordonnance détermine les critères sur base desquels le Gouvernement fixera par arrêté la zone éligible pour les périmètres des « contrats de quartier durable », les nouveaux « contrats de rénovation urbaine », ainsi que les opérations de la « politique de la ville par le développement des quartiers » :

- un revenu médian inférieur au revenu médian régional ;
- une densité de population supérieure à la moyenne régionale ;
- un taux de chômage supérieur à la moyenne régionale.

Le Gouvernement est habilité à ajouter des indicateurs complémentaires.

Contrairement à sa consœur l'EDLR, la ZRU n'est pas figée. Le Gouvernement a l'obligation d'opérer une mise à jour à l'entame de chaque nouvelle législature. Il peut en outre y procéder « chaque fois qu'il le juge nécessaire »...

L'OPTIMISATION DU DISPOSITIF DES OPÉRATIONS DE REVITALISATION

La réforme apporte plusieurs clarifications et améliorations techniques. Elles ont pour objectif de lever des obstacles à la réalisation des programmes dans les délais stricts imposés par l'ordonnance. Voici les principales modifications :

- Expropriations : l'ordonnance précise que le Gouvernement est tenu de motiver, par parcelle, en quoi la prise de possession immédiate des biens immobiliers est indispensable pour cause d'utilité publique, afin que l'expropriation puisse être poursuivie selon les règles prévues par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence. A défaut, la procédure est poursuivie conformément aux procédures ordinaires d'expropriation. Cette clarification fait suite à un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle sur question préjudicielle².
- Règles d'attribution des logements : le Gouvernement peut prévoir certaines dérogations aux règles d'attribution, de calcul des loyers et de durée d'occupation des logements assimilés aux logements sociaux, pour certains logements, notamment de transit, de conciergerie ou de fonction. Cette faculté se justifie par la nécessité de tenir compte des spécificités des occupants de ces logements (par exemple lorsque la mise à disposition d'un logement constitue une partie de la rémunération).

2. C.C., 25 mai 2016, n° 73/2016. Selon la Cour, l'article 7, § 1^{er}, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine ne dispense pas le Gouvernement de constater, dans l'arrêté spécifique autorisant l'expropriation, que la prise de possession immédiate du bien exproprié est indispensable pour cause d'utilité publique. En effet, toute expropriation doit faire l'objet d'une motivation adéquate (article 16 de la Constitution). Rappelons qu'aux termes de l'ordonnance, toutes les acquisitions de biens immobiliers nécessaires à la réalisation d'un programme de revitalisation urbaine, de ses modifications ou de ses compléments peuvent être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. La Région n'a pas encore fait usage de la nouvelle compétence qui lui a été transférée dans le cadre de la sixième réforme de l'État afin, par exemple, de simplifier ou d'uniformiser les différentes procédures d'expropriation existantes.

- Assouplissement de la législation relative au bail de résidence principale : il pourra dorénavant être mis fin aux baux en cours lorsqu'ils sont incompatibles avec l'exécution d'un programme de revitalisation urbaine, moyennant un préavis de six mois³. Dans ce cas, la commune est tenue de procurer un logement de remplacement aux ménages concernés.
- Relogement : il est clairement spécifié que les ménages ne peuvent s'opposer à l'indisponibilité de leur logement pendant la durée nécessaire à l'exécution du programme de revitalisation urbaine, dès lors qu'ils bénéficient d'une solution de relogement offerte par la commune ou le CPAS.
- Périmètres de préemption : le Code de l'aménagement du territoire est complété afin de permettre l'exercice d'un droit de préemption portant sur les immeubles nécessaires à la mise en œuvre ou à l'exécution des programmes de revitalisation urbaine⁴.
- Les conditions des subventions sont limitées dans le temps : le bénéficiaire de la subvention est tenu de maintenir l'affectation du bien, de ne pas céder de droits réels autres que de servitude, de respecter les conditions d'attribution des logements subventionnés, pendant 30 ans. Toutefois, après 15 ans, Le bénéficiaire peut solliciter une autorisation de déroger à cette interdiction. Dans ce cas, le produit de la désaffectation ou de la cession de droits doit être réinvesti dans une opération de revitalisation urbaine.
- Allongement des délais : les phases programmatiques des contrats de quartier durable sont redéfinies comme suit :
 - Délai d'exécution initial : celui-ci est porté à 50 mois (contre 48 mois actuellement).
 - Délai d'exécution complémentaire : le délai initial peut éventuellement être prolongé de 6 mois pour justes motifs. Les justes motifs sont ceux qui, n'étant pas imputables aux bénéficiaires, retardent l'exécution (recours introduits contre des permis, des difficultés imprévues rencontrées dans les procédures d'expropriation, la faillite d'un entrepreneur ou d'un architecte, l'absence de remise d'offres dans le cadre des marchés publics, la découverte d'une pollution du sol, ...).
 - Délai de mise en œuvre : les opérations « immobilières », « investisseurs », « espaces publics », et les actions de coordination peuvent être poursuivies dans un délai de mise en œuvre de 30 mois (contre 24 mois précédemment) qui débute à l'expiration du délai d'exécution (initial ou complémentaire).

- Délai de justification : ce délai est ajouté au terme du délai d'exécution (Il était auparavant compris dans le délai de mise en œuvre).

- Des modifications ou compléments au contrat de quartier durable peuvent être demandés entre le 6^{ème} et le 30^{ème} mois de celui-ci (ce délai ne couvrirait que la 2^{ème} année dans l'ordonnance du 28 janvier 2010).

UNE NOUVELLE POLITIQUE, AVEC QUELS BUDGETS ?

Pour les actions relatives aux immeubles isolés et abandonnés (intégrés à la politique de la ville – axe 1), le Gouvernement souhaite porter le montant de la subvention à 85 %, voire 95 % des dépenses éligibles si le bien est inscrit sur la liste régionale des immeubles inoccupés. Le budget y consacré tournera autour de 3 millions d'euros.

Concernant les programmes de revitalisation, près de 300 millions d'euros, sur cinq ans, sont prévus pour l'ensemble : 110 millions d'euros pour les contrats de rénovation urbaine, 14,125 millions d'euros par contrat de quartier et 10,6 millions d'euros pour la politique de la ville – axe 2 par an. Pour cette dernière, est envisagée une répartition du type 70 % pour le personnel et le fonctionnement et 30 % pour les investissements⁵.

ENTRÉE EN VIGUEUR ET RÉGIME TRANSITOIRE

La nouvelle ordonnance entrera en vigueur le 1^{er} février 2017. Le Gouvernement peut fixer, pour certains aspects, une date d'entrée en vigueur antérieure.

Les programmes et opérations de revitalisation urbaine approuvés en application d'anciennes dispositions légales et de leurs arrêtés d'exécution restent régis par ceux-ci. Il en va de même des droits et obligations nés de ces programmes ou des conventions conclues dans ce cadre.

Toutefois, les dispositions relatives aux nouveaux délais des phases des contrats de quartier durable entreront en vigueur à dater du lendemain de la publication de l'ordonnance au Moniteur belge.

LES ARRÊTÉS D'EXÉCUTION

La nouvelle ordonnance organique fixe un cadre général et confère au Gouvernement des habilitations assez larges dans le but de préciser les modalités des outils de revitalisation urbaine.

A l'heure d'écrire ces lignes, deux projets d'arrêtés d'exécution suivent le processus d'adoption et sont actuellement soumis pour avis aux organes consultatifs tels que le Conseil consultatif du logement :

- l'avant-projet d'arrêté relatif à la Politique de la Ville portant exécution de l'Ordonnance organique de revitalisation urbaine ;
- l'avant-projet d'arrêté relatif à la Zone de revitalisation urbaine portant exécution de l'Ordonnance organique de revitalisation urbaine.

CONCLUSION : LE GOUVERNEMENT A VU GRAND

La nouvelle ordonnance refonde les politiques de revitalisation urbaine avec pour objectif de garantir tant la cohérence des opérations que leur diversité.

En modifiant l'échelle des interventions, la Région renforce également son implication et son pouvoir d'initiative. Cela se voit particulièrement pour les

nouveaux contrats de rénovation urbaine, dont le processus d'élaboration échappera aux communes. Or, il est primordial que les contrats de rénovation urbaine soient menés en concertation avec les communes concernées.

En effet, ces programmes, dont elles devront assurer le suivi, ont des implications substantielles sur l'aménagement de leur territoire.

L'ordonnance apporte de nombreuses améliorations telles que l'allongement des délais d'exécution des contrats de quartier durable - un outil qui déjà largement démontré son utilité. Ces modifications, en tenant compte des contraintes rencontrées sur le terrain, sont de nature à faciliter la mise en œuvre des programmes opérationnels et, par voie de conséquence, à permettre d'atteindre plus efficacement les objectifs poursuivis.

Elle améliore également la lisibilité des différents dispositifs de revitalisation urbaine. Il reste à espérer que leur intégration dans une législation unique

offrira de réelles possibilités de renforcer l'efficacité et la cohérence des actions entreprises, et ce au-delà d'un simple toilettage de texte. C'est pourquoi, il convient de rester attentif à ce que la réforme ne se fasse pas au détriment des moyens financiers réservés à ces politiques considérées dans leur ensemble.

En effet, les communes souhaitent continuer à disposer d'outils performants pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers, grâce à des opérations de rénovation urbaine, de cohésion sociale, ou de création de logements abordables.

3. De cette manière, l'ordonnance complète les possibilités pour le bailleur de mettre fin anticipativement au bail telles que celles-ci sont prévues limitativement à l'article 3, §§ 2, 3 et 4 de la loi du 20 février 1991 déterminant des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur. Depuis, l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État, le régime des baux de résidence principale relève de la compétence des Régions.

4. Pour ce faire, il convient de déterminer un périmètre de préemption conformément aux articles 258 et suivants du CoBAT.

5. Selon les déclarations du Ministre-Président lors des travaux parlementaires. Projet d'ordonnance organique de la revitalisation urbaine, rapport, Commission du Développement territorial, Doc. Parl. Brux.-Cap., n° A-363/2, sess. 2015/2016, pp. 36 à 37.

Votre projet mérite une maîtrise intégrale de la qualité, de la matière première au produit fini



BENOR
TROUW AAN KWALITEIT
LA QUALITÉ EN CONFIANCE







BENOR • Rue du Lombard 42 • 1000 Bruxelles • Tel: 02 511 65 95 • www.benor.be • info@benor.be