

PROJETS URBAINS : ÉTUDES DE CAS CONCRETS



Schéma de Cohérence Territoriale communal

Commune de Flémalle - Province de Liège

**MASTER COMPLÉMENTAIRE EN URBANISME ET
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE [2013 - 2014] :**

- Stéphanie BADOT
- Florian DEMBLON
- Audrey DEWAEL
- Charles JANSSENS
- Jeremy TOURNAY

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE URBAIN	3
1.1. RESEAU DE TRANSPORT PRIMAIRE	4
1.2. CONSTAT SOCIO-DEMOGRAPHIQUE	5
1.3. CONSTAT SOCIO-ECONOMIQUE	6
1.4. CONTRAINTES PHYSIQUES DU TERRITOIRE	6
1.5. CONCLUSION	7
2. HISTORIQUE DU CAS TRAITÉ.....	8
2.1. UN CONTEXTE NON ACTUALISÉ	8
2.2. UNE VISION GLOBALE INEXISTANTE	8
2.3. UN BESOIN DE DÉVELOPPER UNE VÉRITABLE STRATÉGIE À L'ÉCHELLE COMMUNALE	8
2.4. LA MISE EN PLACE D'UN OUTIL STRATÉGIQUE ORIGINAL.....	8
2.5. LE DÉBUT D'UNE NOUVELLE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	10
3. PRÉSENTATION DE L'OUTIL.....	11
3.1. QU'EST-CE QUE LE SCOTC?	11
3.2 POURQUOI LE SCOT?	12
3.3 STRUCTURE DU SCOT?.....	13
4. PRINCIPAUX ENJEUX ET OBJECTIFS	15
4.1 SYNTHÈSE DES ENJEUX.....	15
4.2 LES OBJECTIFS DU SCoTc.....	15
4.3 CONCLUSION.....	18
5. ACTEURS DU PROJET	19
6. MONTAGE DU DOSSIER.....	20
6.1. MONTAGE JURIDIQUE	20
6.2. MONTAGE FINANCIER	21
7. ANALYSE DU SCOTC.....	22
7.1. PRINCIPES TERRITORIAUX	22
7.2 OPTIONS D'AFFECTATIONS.....	23
7.3. PÉRIMÈTRES D'INTERVENTION PRIORITAIRE	25
8. DISCUSSION	26
9. SOURCES.....	28

1. CONTEXTE URBAIN

La commune de Flémalle fait partie de l'arrondissement (circonscription administrative) de Liège qui compte 24 communes et également de l'agglomération de Liège (espace bâti en continu) qui compte 13 communes. Elle s'étend sur les deux rives de la Meuse, et est entourée des communes de Seraing, Grâce-Hollogne, Saint-Georges-Sur-Meuse, Engis et Neupré.

En 1977, lors de la fusion des communes, Flémalle a regroupé six anciennes communes : Flémalle-Haute, Flémalle-Grande, Awirs, en partie Horion-Hozémont, Mons-lez-Liège, Ivoz Ramet.

Par conséquent, cette commune est particulièrement étendue et diversifiée. Les quartiers et villages se méconnaissent, parfois s'ignorent encore. Cette hétérogénéité du territoire apparaît clairement à l'analyse du Plan de Secteur. On constate en effet, une partie relativement importante d'activités industrielles le long de la Meuse, ainsi que des noyaux d'habitats dans la vallée. Par contre lorsque l'on s'éloigne vers les plateaux, la périurbanisation résidentielle se développe avec de l'habitat à caractère plus rural. Enfin au nord et au sud de la commune, les zones agricoles et les zones forestières sont majoritaires.

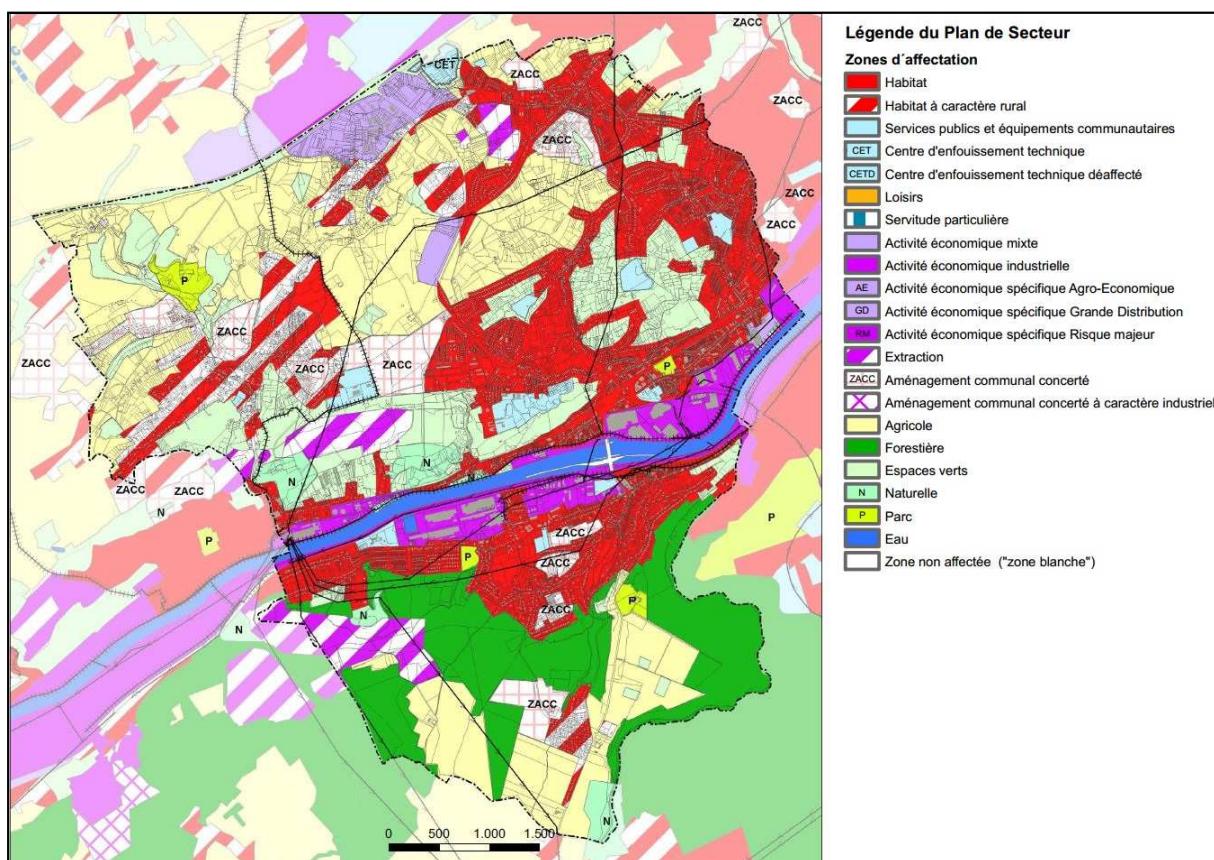


Figure 1: Plan de secteur centré sur Flémalle

En résumé, Flémalle se caractérise par une position d'interfaces multiples entre l'ancienne vallée industrielle et les nouvelles zones d'activités économiques sur le plateau, mais également entre le territoire urbain et les zones rurales.

Ces territoires aux paysages et à l'histoire très différenciés ont pour conséquence un aménagement déstructuré ainsi qu'une absence de polarité à Flémalle. Ce déficit de polarité centrale structurante n'exclut pas l'identification d'un centre fonctionnel. Néanmoins, il est compréhensible de constater l'absence de cohérence au sein du territoire étudié.

1.1. RESEAU DE TRANSPORT PRIMAIRE

Du point de vue des infrastructures de transport, Flémalle est une commune de transit. En effet, de nombreuses voies de liaisons importantes traversent son territoire.

Au nord, l'autoroute E42 longe la limite communale et permet de parcourir une bonne partie de la Wallonie.

La route nationale N677 permet quant à elle de relier l'E42 au fond de vallée et traverse la commune dans un axe Nord-Sud. Elle traverse la Meuse au niveau de Ivoz-Ramet avant de remonter vers le plateau condruzien.

Enfin, les deux quais sont des routes nationales importantes. On y trouve la N90 en rive droite et la N617 en rive gauche. Ces deux routes sont à double sens et comportent quatre bandes. Elles permettent de longer la Meuse et par exemple de relier Liège à Huy.

En ce qui concerne le réseau ferroviaire, l'une des lignes les plus importantes du réseau SNCB passe par Flémalle. Il s'agit de la ligne 125 qui supporte par exemple le train IC Liège - Namur, très fréquenté.

On dénombre 3 gares dans la commune : Flémalle-Haute, Flémalle-Grande et Leman. Ces deux dernières sont des gares d'omnibus peu fréquentées, les trains IC ne s'y arrêtent pas. Par contre, la gare de Flémalle-Haute est une gare importante de Liège. En effet, les trains IC de la ligne 125 s'y arrêtent. Cette gare est relativement fréquentée et arrive après la gare des Guillemins (16.000 f/j) et Liège - Palais (2700 f/j), puisqu'elle compte environs 1300 fréquentations par jour, au même titre que la gare Jonfosse ou que la gare d'Ans.

Enfin, notons la présence de l'aéroport de Bierset juste au nord de la commune.

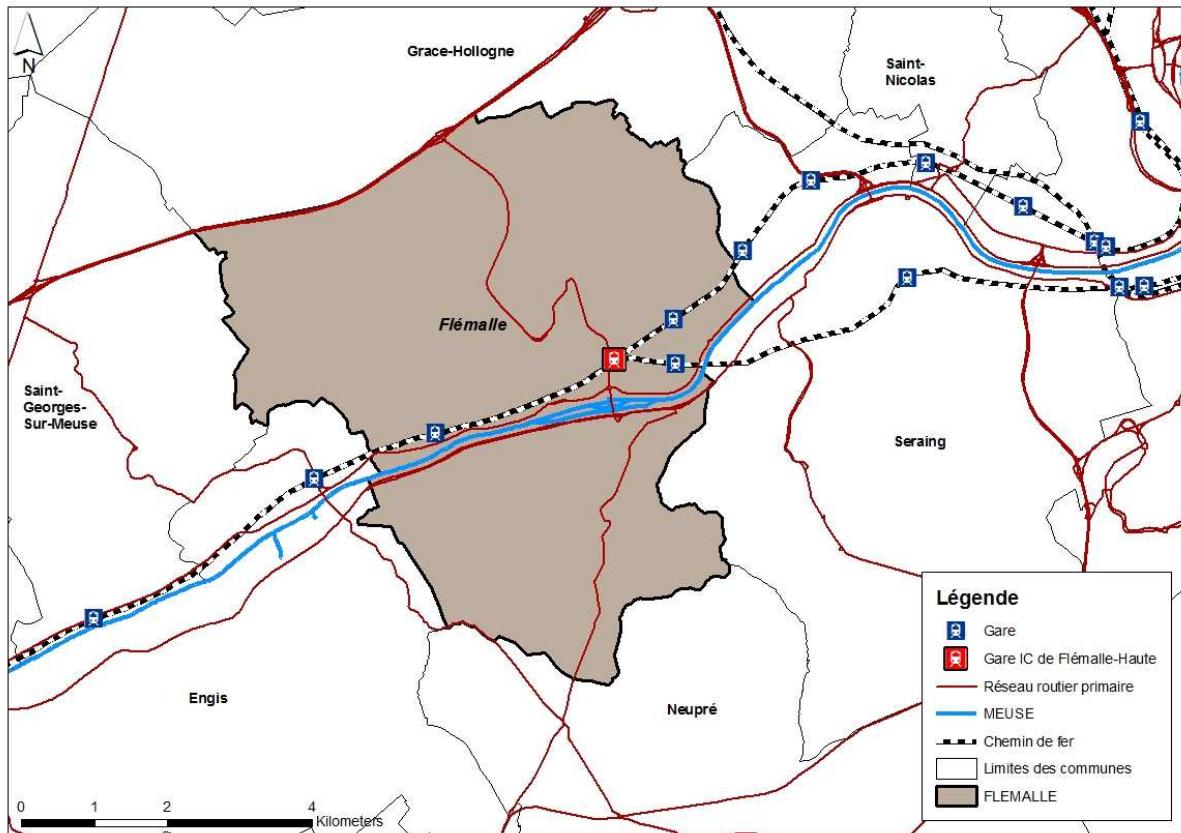


Figure 2 : Réseau de transport primaire traversant la commune de Flémalle

1.2. CONSTAT SOCIO-DEMOGRAPHIQUE

D'un point de vue démographique, on constate une érosion continue du potentiel de population depuis la fusion des communes. Flémalle n'est plus attractive, en particulier pour les jeunes ménages, qui préfèrent quitter la commune.

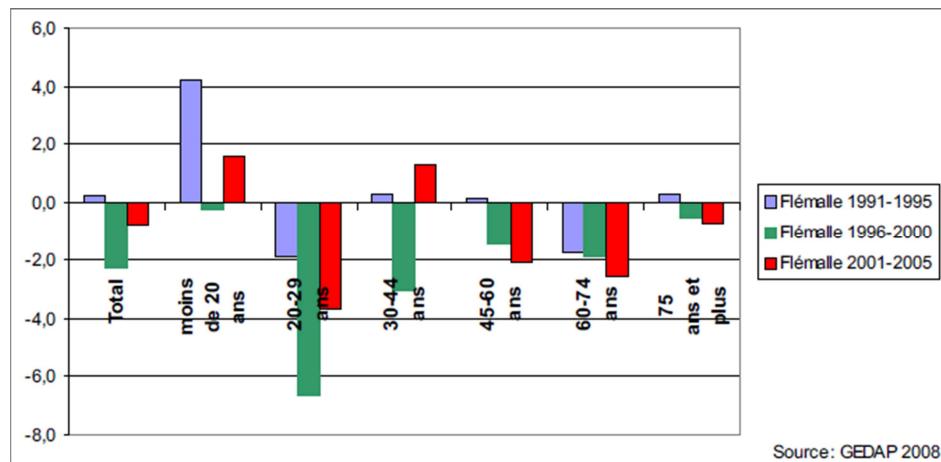


Figure 3 : Evolution du solde migratoire par tranche d'âge (source : SCoTc Flémalle)

Par conséquent, les valeurs foncières et immobilières sont sous les références wallonnes et de l'arrondissement liégeois. La construction de nouveaux logements suit l'évolution démographique et la demande est donc en déficit.

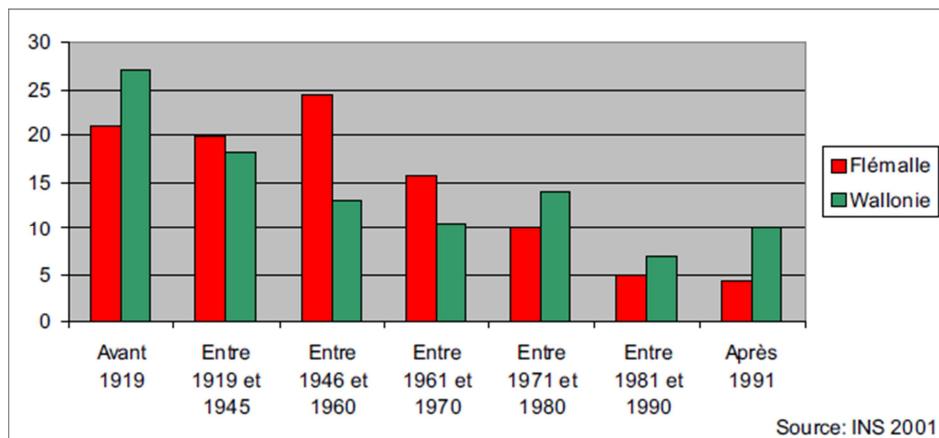


Figure 4 : Année de construction des logements (source : SCoTc Flémalle)

1.3. CONSTAT SOCIO-ECONOMIQUE

Une partie relativement importante du territoire est dédiée à l'accueil des entreprises (voir Figure 1 : Plan de secteur). Actuellement, la commune compte 5 parcs d'activités pour lesquels certaines parcelles sont encore disponibles pour accueillir de nouvelles entreprises.

En ce qui concerne la fonction commerciale, elle couvre les besoins de proximité mais elle n'est pas déterminante du point de vue de l'attractivité de l'entité. Cela est dû à l'absence d'une polarité structurante à vocation supra-locale.

1.4. CONTRAINTES PHYSIQUES DU TERRITOIRE

Les nouveaux projets d'infrastructures ou d'aménagements urbains sont confrontés à certaines contraintes physiques que l'on rencontre dans la commune de Flémalle.

Les puits de mine, les nuisances dues au bruit et aux lignes à haute tension apparaissent comme les plus importantes contraintes.

A noter également les nuisances dues aux passages d'avion en provenance ou en direction de Bierset dans la zone A qui traverse Flémalle au nord-ouest.

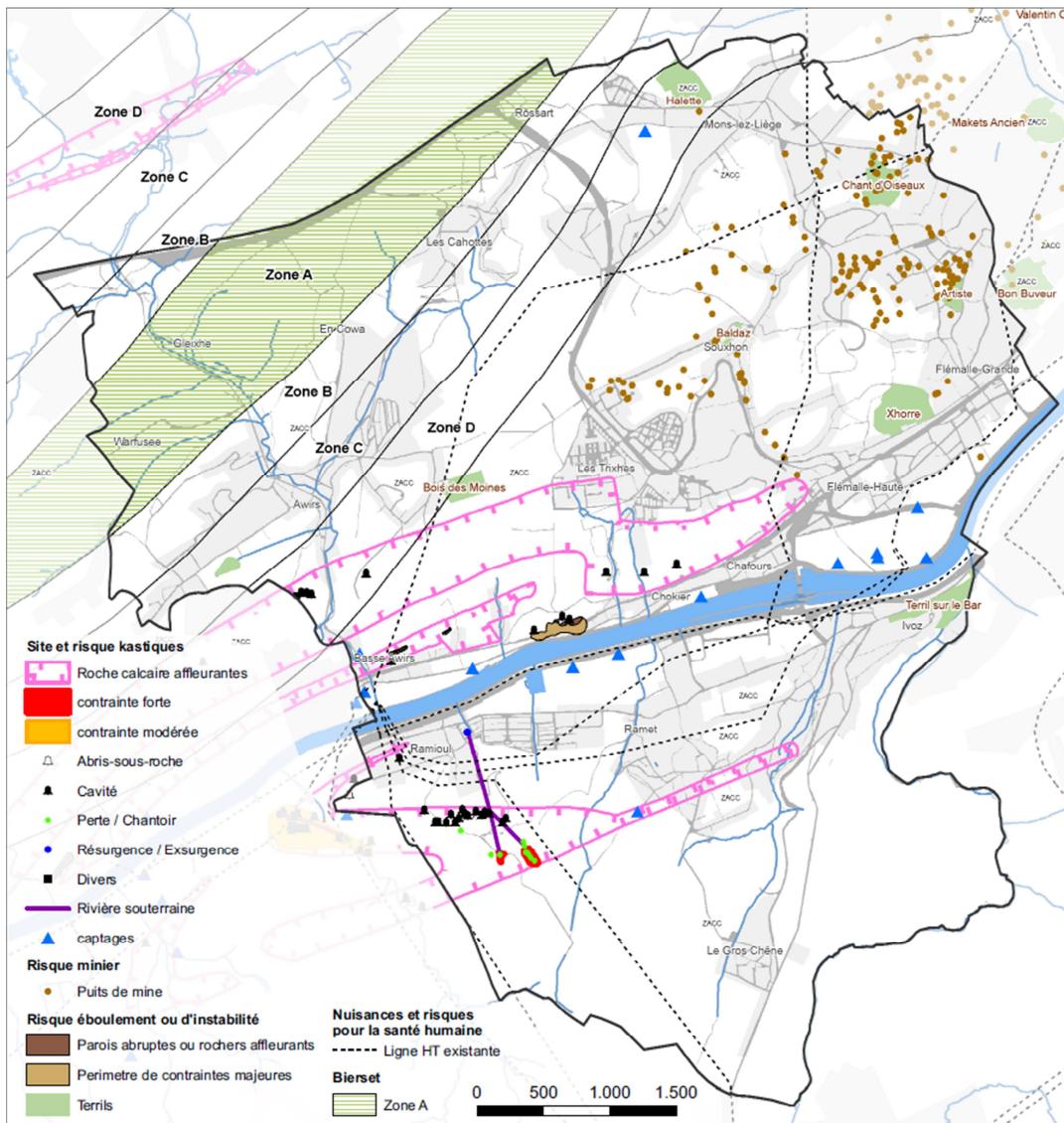


Figure 5 : Contraintes physiques sur la commune de Flémalle (source : SCoTc Flémalle)

1.5. CONCLUSION

En conclusion, malgré une situation qui pourrait être favorable à Flémalle avec la proximité de Liège, le passage de la Meuse, ainsi qu'une gare IC importante située sur la ligne Liège-Namur, Flémalle n'est plus attractive. Son territoire est désorganisé et hétérogène, il n'existe pas de vrais pôles qui permettent de structurer le développement de la commune.

Il est donc nécessaire de réfléchir à des aménagements à l'échelle communale afin de créer un ensemble cohérent et attractif, que ce soit d'un point de vue démographique ou économique. En effet, des projets d'aménagement locaux, ne s'inscrivant pas dans une logique plus globale, ne pourraient que renforcer les clivages urbains et paysagers existants.

2. HISTORIQUE DU CAS TRAITÉ

2.1. UN CONTEXTE NON ACTUALISÉ

La commune de Flémalle a déjà montré par le passé la volonté de contrôler l'aménagement sur son territoire. En effet, en 1981, la commune a mis en place un schéma directeur appelé « Plan Flémallois » qui avait pour objectif de définir les grandes options d'aménagements pour un développement structuré du territoire. Cependant, cet outil adapté à la situation socio-économique de l'époque est vite devenu obsolète et inapproprié de par l'évolution rapide du contexte difficile du bassin liégeois. Il n'était plus adapté aux nouveaux enjeux qui se sont manifestés par la suite.

La commune s'est cependant fortement appuyée sur l'existence de cet outil sans réellement remettre en question la stratégie qui y était définie. La commune s'est donc retrouvée dans une situation compliquée et inadaptée, ce qui témoigna le besoin de définir de nouveaux objectifs mieux adaptés au contexte actuel.

2.2. UNE VISION GLOBALE INEXISTANTE

La stratégie d'aménagement menée par la commune manquait souvent de cohérence globale et ce, malgré l'existence du « Plan Flémallois ». Elle se manifestait par une multitude d'interventions locales qui avaient le mérite d'exister mais qui souvent ne prenaient pas en compte l'environnement immédiat. La commune intervenait sur certaines poches plutôt que de prendre en considération un périmètre d'intervention plus cohérent. Certains quartiers se sentaient lésés par rapport à d'autres, ce qui renforçait l'individualisme des différents quartiers et altérait tout espoir de cohésion à l'échelle de la commune (il faut savoir que la commune de Flémalle résulte de la fusion d'anciennes communes très différencierées).

2.3. UN BESOIN DE DÉVELOPPER UNE VÉRITABLE STRATÉGIE À L'ÉCHELLE COMMUNALE

Suite au déclin progressif de la commune et à l'absence de stratégie cohérente d'aménagement, la législature précédente (2006-2012) décida de prendre les choses en mains et de mener différentes études, de manière à trouver des solutions pour redynamiser dans un premier temps les activités économiques et le commerce dans la commune. En 2009, le SEGEFA fut donc chargé de mettre en œuvre un schéma de développement économique et un schéma de développement commercial.

Ces deux études furent un premier pas dans la volonté de relancer le dynamisme de la commune mais elles ne couvraient qu'une partie restreinte de l'ensemble des enjeux liés au territoire.

2.4. LA MISE EN PLACE D'UN OUTIL STRATÉGIQUE ORIGINAL

Les attentes de la commune se faisant de plus en plus précises, la volonté d'établir une vision transversale du territoire sur base d'un équilibre entre habitat, environnement, activités économiques et mobilité s'est imposée d'elle-même.

Cependant, puisqu'il n'existe pas de schéma de structure pour la commune de Flémalle et que l'élaboration d'un tel outil (conformément aux prescriptions du CWATUPE) demandait un investissement financier considérable, que les procédures de reconnaissance demandaient une trop longue durée et que le Ministre en charge de l'Aménagement du territoire était en train de procéder à une révision du CWATUPE, le pouvoir en place décida d'élaborer un outil totalement inédit permettant de répondre à ses objectifs tout en esquivant les complications des outils légaux disponibles.

C'est ainsi que le 21 octobre 2010, la commune prit la décision d'établir un marché de services, par procédure négociée avec publicité, pour la désignation d'un auteur de projet en vue de la rédaction d'un dossier d'orientation général urbanistique pour le territoire de Flémalle appelé « Schéma de cohérence territoriale ».

Par la suite, le collège communal décida, en séance du 30 décembre 2010, de retenir comme adjudicateur de ce marché public, la société « scrl PLURIS » et de lui passer commande pour la réalisation du SCoTc.

La mise en œuvre de ce schéma s'est inscrite dans une méthode participative. Une première version du rapport définitif sur le schéma de cohérence territorial fut déposée le 12 décembre 2012 par le bureau PLURIS. Cette étape fut suivie d'une présentation le 19 décembre.

Finalement, le SCoTc fut approuvé par le conseil communal en séance du 28 février 2013. Ce dernier chargea les différents services de la commune de mettre en application les dispositions reprises dans les conclusions du SCoTc et ce dans le but d'aboutir à un aménagement stratégique cohérent.

La mise en place de cet outil n'a donc duré que 17 mois alors qu'un SSC aurait pris le double si pas le triple de temps. De ce fait, on comprend bien l'intérêt que portait la commune de Flémalle pour cet outil.

1981	→ Plan Flémallois
2006	→ Nouvelle législature
2009	→ Schéma de développement économique Schéma de développement commercial
21/10/10	→ Marché public pour l'établissement du SCoTc
30/12/10	→ Obtention du marché par PLURIS
12/12/11	→ Dépôt de la première version du rapport définitif
19/12/12	→ Présentation du SCoTc
28/02/13	→ Approbation par le conseil communal

Récapitulatif du timing

17 mois

2.5. LE DÉBUT D'UNE NOUVELLE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le SCoTc de Flémalle est en effet la première étape d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire menée par la commune. Celle-ci pousse la réflexion plus loin via le master plan de Flémalle. Cependant, ce dernier se concentre uniquement sur le centre-ville de Flémalle.¹

¹ Sources:

Compte rendu du conseil communal du 28/02/2013 :

<http://www.isabellesimonis.be/flemalle/news/conseil-communal-du-28-fevrier-2013>

PV de la séance du conseil communal du 28/02/2013

Programme stratégique transversal 2013-2018, Conseil communal du 28 février 2013

Entretien avec Monsieur WELLIQUET et Monsieur MORTIAUX

3. PRÉSENTATION DE L'OUTIL

Dans ce chapitre, nous allons vous préciser ce qu'est le SCoTc, le pourquoi de son adoption par la commune de Flémalle et vous présenter sa structure.

3.1. QU'EST-CE QUE LE SCOTC?

Le SCoTC est l'abréviation pour le Schéma Cohérence Territorial communal. Comme son nom l'indique, cet outil a pour but la réflexion sur le territoire de la commune de Flémalle pour les 10 à 15 prochaines années. Il spécifie donc le territoire en lui attribuant des options pour le développement de la commune et ainsi aider au quotidien la commune à une gestion publique et collective du territoire.

Cet outil est innovant en Wallonie. Ce document n'est pas repris ni proposé par le CWATUPE (Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Environnement). Il n'a donc pas de valeur réglementaire.

Sa constitution est inspirée du modèle français, le SCOT, et surtout de ses principes intégrant une notion de développement durable.

Le SCOT français a été adopté en 2000 pour remplacer le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU). Il se veut plus opérationnel que ce dernier.

Tout en intégrant les notions de développement durable et une préservation de l'environnement, le SCOT est un outil de conception, de mise en œuvre et de suivi d'une planification intercommunale visant à mettre en cohérence différentes politiques sectorielles comme l'urbanisme, l'habitat, les équipements commerciaux et industriel, le paysage et la mobilité.

Cinq grands principes du SCOT sont définis par le Code de l'Urbanisme dans la perspective d'un développement durable, à savoir:

- Le principe d'équilibre
- Le principe de renouvellement urbain
- Le principe de gestion économe des sols
- Le principe de mixité sociale
- Le principe de préservation de l'environnement.

Le SCOT doit comprendre ces trois documents:

1. Le « rapport de présentation »
2. Le « projet d'aménagement et de développement durable » (PADD)
3. Le « document d'orientation et d'objectifs » (DOO)

Il est important de souligner que le SCOT agit en France sur plusieurs communes et qu'un SCOT doit être en adéquation avec les autres SCOT environnants.

En ce qui concerne le SCoTc de Flémalle, il agit principalement d'une réflexion sur le territoire d'une seule commune et elle n'a pas spécialement tenu compte des communes avoisinantes qui n'étaient pas intéressées par ce projet.

Nous pouvons comprendre ce refus des communes environnantes par la position géographique défavorable de la commune de Flémalle. Flémalle est décentrée, elle n'est ni attractive à Liège ni à Huy. Engis préfère donc se rapprocher de Huy, Grâce-Hollogne de Ans et Seraing à Liège.²

3.2 POURQUOI LE SCOT?

Comme expliqué dans le chapitre précédent, la commune veut adopter un outil de planification sur l'ensemble de son territoire afin de minimiser les interventions ponctuelles dénuées de connexion et de cohérence entre elles. En effet, la commune de Flémalle souffre de l'identité forte des anciennes communes fusionnées qui refusent de se mélanger et se connecter.

La logique proposée par le CWATUPE aurait voulu que Flémalle adopte un Schéma de Structure Communal (SSC). Mais l'investissement financier, la lourdeur et la longueur de mise en place de cet outil ne convenaient pas aux attentes de Flémalle et à la mutation rapide de la commune qui a un territoire fort étendu et diversifié.

Outre le manque de rapidité de l'élaboration, il fallait un outil souple et maniable. Le SSC, une fois encore, n'était pas adéquat. Les règlements sont définis zones par zones et sont très contraignants. Le SSC ne permet pas facilement les changements à postériori. Une description de la procédure d'élaboration d'un SSC vous est fournie plus en détails dans le chapitre 4.

La commune de Flémalle insiste sur le désir d'avoir un outil maniable et rapidement mis en place.

Depuis plusieurs années, la commune se concerte sur la nécessité (devenant urgentissime) d'une réflexion urbanistique sur l'ensemble de son territoire sans y arriver réellement et efficacement par la mise en place des outils existants. Flémalle est pleine de potentiels car son territoire est hétérogène et multifonctionnaliste (voir Plan de Secteur)

"Plusieurs PCA ont été élaborés, notamment pour l'installation de logements sociaux. Ces PCA convenaient pour les besoins d'une époque mais sont aujourd'hui dépassés. Ils sont maintenant contraignants"³.

La solution du SCoTc est idéale pour Flemalle pour une vision étendue et globale à l'échelle de la commune avec une certaine liberté de manœuvre.

Le choix du SCoTc, mis à part sa rapidité d'élaboration et sa souplesse par rapport au SSC, est également dicté par difficulté de la commune de mettre sur pied depuis plusieurs années une CCATM malgré ses efforts de "publicité" et d'appel aux citoyens, une CCATM étant indispensable à l'élaboration d'un SSC.

²Sources:

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>
<http://web.univ-pau.fr/~ftesson1/tesson/images/fiches%20doc/SCOT.pdf>
http://fr.wikipedia.org/wiki/Sch%C3%A9ma_de_coh%C3%A9rence territoriale

³ Présentation de Pluris

Après discussion avec Monsieur WELLIQUET, Premier attaché spécifique et responsable du service Intelligence Territoriale pour la commune de Flémalle, il en ressort que "la commune devait bien commencer par quelque chose", le SCoTc semble donc moins complexe à aborder qu'un SSC. Le SCoTc pourrait-il faire partie des nouveaux outils dans le Code de Développement Territorial (CoDT)?

Flémalle adopte donc le SCoTc réalisé par le bureau PLURIS en février 2013.

La démarche est qu'il serve de base stable et de ligne de conduite pour un aménagement cohérent et équitable du territoire de Flémalle. Chaque nouvelle étude urbanistique vient l'agrémenter et le compléter.

L'avantage, vu que ce n'est pas un outil légal, est aussi qu'il propose une vision prospective qui pourrait éventuellement suggérer certaines dérogations au Plan de Secteur (PS)

Nous nous doutons que l'objectif final de la commune est de tendre vers une décentralisation. Le SCoTc servirait de modèle à l'élaboration d'un SSC., d'où découlerait un Règlement Communal d'Urbanisme (RCU). Vu les sensibilisations auprès des citoyens, une CCATM pourra être créée.

En attendant, depuis l'adoption du SCoTc, outil non réglementaire ni même reconnu officiellement par la Région Wallonne, la commune de Flémalle utilise l'outil pour appuyer ses motivations de refus de permis d'urbanisme.

Le SCoTc est également un outil de promotion et de communication, de négociation et de gestion du territoire au quotidien.⁴

3.3 STRUCTURE DU SCOT?

Comme souligné dans les chapitres précédents, le SCoTc est un outil qui n'existe pas en Wallonie. Il s'inspire donc des principes du SCOT français. Mais pour sa structure, il se base sur celle d'un Schéma de Structure Communal (SSC).

Si nous nous référons au CWATUPE et à la DGO4, un SSC comporte deux parties:

- un **inventaire de la situation existante**, qui se présente sous forme de cartes et de rapports d'analyse, et permet d'évaluer les potentialités ainsi que les déficiences et contraintes rencontrées sur le territoire communal ;
- des **options** qui comprennent :
 - les objectifs d'aménagement et d'environnement ;
 - l'expression cartographiée qui en résulte et qui définit la structure du territoire, notamment en précisant le plan de secteur ;
 - des mesures d'aménagement précisant et localisant les projets futurs de la commune, notamment : l'implantation des équipements et infrastructures, l'élaboration d'autres documents d'aménagement local, par exemple d'un plan

⁴ Sources:

Entretien avec Monsieur WELLIQUET et Monsieur MORTIAUX
Exposé du Bureau PLURIS
<http://citoyen.flemalle.be/pages/index/index/id/130/lang/fr>

- communal d'aménagement élaboré en vue de réviser le plan de secteur, les projets d'aménagement opérationnel, etc. ;
- les orientations générales concernant les flux de circulation ;
 - une évaluation des incidences sur l'environnement ;
 - un résumé non technique.

Le parallélisme de la structure du SSC et du SCoTc peut être rapidement effectué:

Phase 1: Diagnostic prospectif

1. Volet Socio-Economique:
2. Etudes Existantes
3. Cartes Ferraris-1777
4. Situation de droit
5. Contraintes Physiques
6. Réseau écologique
7. Evaluation paysagère
8. Structure territoriale
9. Potentiel foncier
10. Accessibilité
11. Carte de Synthèse

Phase 2: AFOM

Phase 3: Enjeux et objectifs

Phase 4: Schéma de cohérence territoriale communal

1. Principes territoriaux
2. Affectation et densité
3. Options d'affectations

Phase 5: Stratégie de développement et mise en œuvre

1. Périmètres d'intervention:
2. Mons-Les-Liège- rénovation urbaine
3. Les Trixhes
4. La Grand'route
5. Les Awirs

Annexes

Les différentes phases du SCoTc seront développées plus précisément dans le chapitre 7 : Analyse du SCoTc.⁵

⁵ Sources:

Entretien avec Monsieur WELLIQUET et Monsieur MORTIAUX

Document SCoTc, fourni par Monsieur WELLIQUET

CWATUPE

http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Pages/AT_et_Urbanisme/AT_Urb_SSC.asp

4. PRINCIPAUX ENJEUX ET OBJECTIFS

4.1 SYNTHÈSE DES ENJEUX

Les enjeux communaux sont clairement définis dans le SCoTc :

- Affirmer l'identité de Flémalle
- Renforcer et diversifier le tissu économique
- Stabiliser et sédentariser la population
- Améliorer la mobilité interne à la commune
- Améliorer la qualité de vie de la population

Ces enjeux peuvent répondre à trois problématiques observées

a) La nécessité de dégager une vision d'avenir globale pour la commune

Pour rappel, Flémalle résulte de la fusion de 6 anciennes communes. Depuis 1977, il n'y a pas eu de réelle vision d'ensemble pour guider l'évolution de la commune de manière globale et cohérente. A l'heure actuelle, la commune est composée de villages qui n'ont pas toujours de liens entre eux, que ce soit du point de vue de la population ou des infrastructures.

b) La nécessité de se doter d'un outil d'aide à la décision

Afin de prendre des décisions "justes", "équitables" et "objectives", il est nécessaire de connaître le territoire communal et ses enjeux afin de pouvoir justifier les différentes prises de positions prises par les autorités communales.

La création d'un tel outil permet de guider toutes ces décisions vers une vision commune du territoire.

c) Le besoin de rendre la commune plus attractive

Depuis la fusion des communes, on constate une diminution de la population. Cette diminution peut être expliquée par l'absence d'un centre attractif ou par le caractère encore trop industriel de la vallée. De plus, la gestion des communes et des villes à l'heure devient une histoire de marketing. Il faut se doter d'outils permettant de donner une image d'avenir séduisante pour les habitants afin d'attirer une population plus nombreuse au sein de la commune.

4.2 LES OBJECTIFS DU SCoTc

"Créer une ambition territoriale à l'échelle de l'ensemble de la commune pour les 10 à 15 prochaines années, tel est le défi du SCOT communal"⁶

▪ ⁶ SCoTc de Flémalle

La première phrase du SCoTc est très clair quant aux attentes communales par rapport à ce document.

Les objectifs définis se répartissent en 5 thématiques:

- Organisation urbaine et développement territorial
- Enjeux économiques
- Enjeux en matière de démographie et logements
- Enjeux en matière de mobilité
- Enjeux environnementaux et patrimoniaux⁷

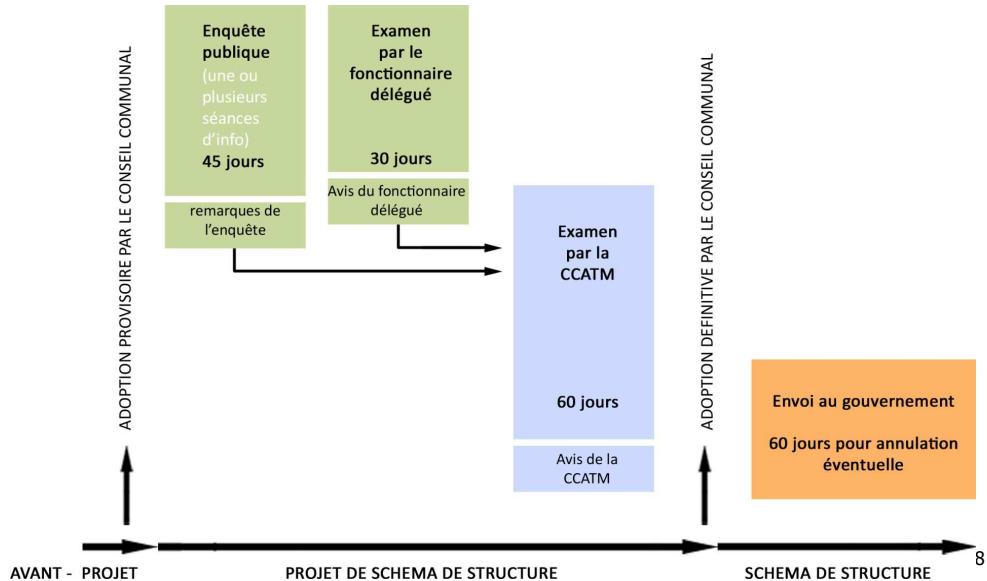
Ils peuvent être résumés en 7 points principaux:

- Restructurer le territoire communal en organisant et structurant les activités économiques, l'habitat, la mobilité et les fonctions.
- Organiser un vrai centre urbain le long de la Grand'Route en liaison avec l'entrée d'Ivoz-Ramet ;
- Développer des centres de proximité au sein des sous-entités à caractère résidentiel
- Préserver les paysages de très grande qualité
- Favoriser les modes doux
- Rationaliser les transports
- Planifier et structurer les activités économiques

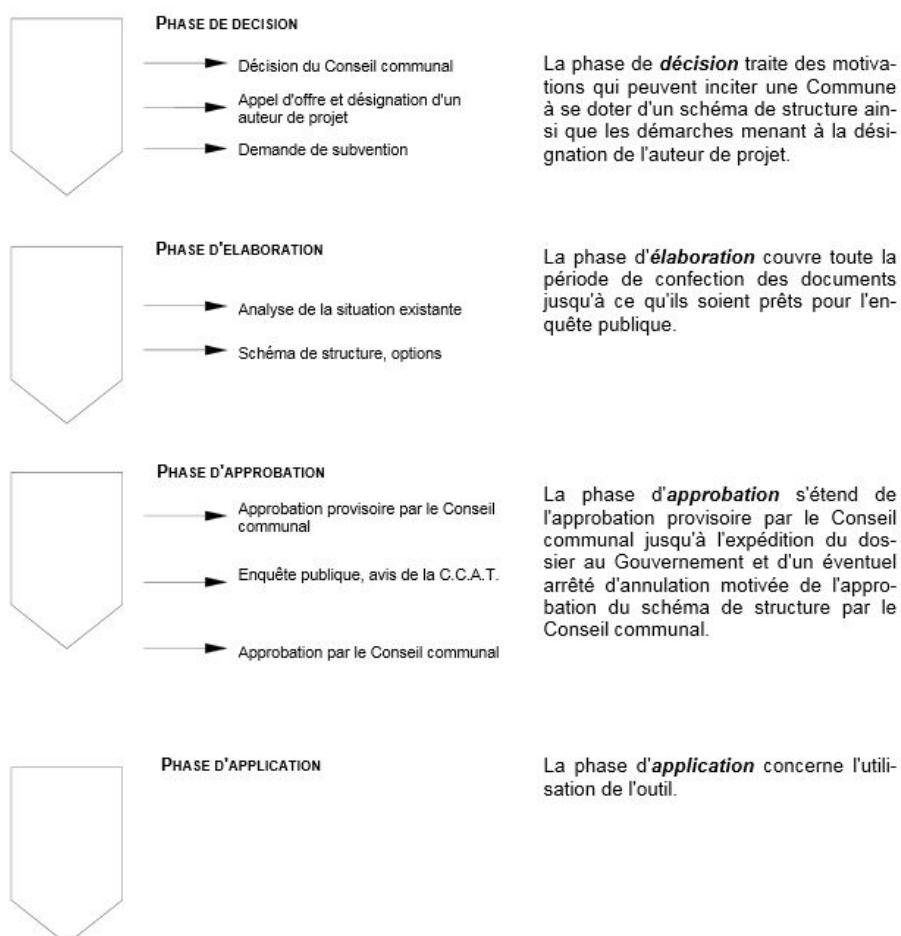
Ces objectifs et cette approche du territoire devraient théoriquement conduire à la mise en place d'un Schéma de Structure Communal. Ce point est déjà évoqué au chapitre précédent. Cependant, la mise en place de ce type de document représente une procédure lourde, lente (environ 5 ans) et coûteuse.

Le schéma suivant reprend le timing depuis l'adoption provisoire du SSC:

⁷ SCoTc de Flémalle



Le schéma suivant résume les différentes phases d'élaboration du document⁹:



^{8 & 9} Brochure: "Le Schéma de Structure Communal: Son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre", DGO4, Mars 2000

4.3 CONCLUSION

La commune de Flémalle était pressée de mettre en place un "schéma directeur" pour la commune qui puisse être mis en place rapidement et qui définit des objectifs clairs et concis pour l'ensemble de la commune. Elle a donc décidé de mettre en place son outil, sur mesure, afin de se dégager des contraintes liées à la mise en place du Schéma de Structure qui est bien défini dans le CWATUPE mais qui est très contraignant dans sa réalisation.

5. ACTEURS DU PROJET

Dans cette partie, nous allons aborder les différents acteurs intervenant dans le projet du SCoTc.

Tout d'abord, le SCoTc est une initiative de la commune avec une démarche participative des acteurs économiques, la population et des acteurs concernés par l'aménagement stratégique du territoire communal. Cette participation collective s'est mise en place au travers de séances publiques où chaque intervenant était libre de s'exprimer (selon le responsable du service urbanisme de Flémalle). Un comité d'accompagnant et de suivi a été créé en parallèle en séance du 28 avril 2011

Le document s'est ainsi construit au travers des volontés de chacun et résulte donc en un compromis satisfaisant l'ensemble des acteurs.

La commune de Flémalle lance un appel d'offre par procédure négociée avec publicité. Le bureau d'urbanisme, PLURIS, est sélectionné et est l'auteur du document du SCoTc.

Malgré que la Région Wallonne n'ait pas approuvé le SCoTc, la commune a, lors des réunions plénières, convié la DGO4(Direction Générale Opérationnelle-Aménagement du Territoire, Logement, Patrimoine et Energie) et la DG05 (Direction Générale Opérationnelle- Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé). Officieusement, le fonctionnaire délégué a participé à toutes les séances d'information.

Le document a également été envoyé par la Commune au Ministre Henry, mais pas de réponse de sa part.

Cependant, même si le SCoTc n'a pas de valeur légale, il est utilisé au quotidien comme aide à la décision pour la commune.

Exclusivement destiné à être utilisé par la commune (et le pouvoir en place), il commence tout doucement à être officieusement reconnu par d'autres instances. Récemment, il a été utilisé à la chambre de recours pour refuser un permis d'urbanisme.

Il paraît selon Monsieur WELLIQUET que le SCoTc, même si il n'était pas approuvé par la Région Wallonne, il est cité auprès d'autres communes qui seraient invitées à suivre l'exemple de Flémalle.

Le travail important d'informations et l'élaboration participative du SCoTc a porté ses fruits car il est approuvé à l'unanimité par le Collège communal flémallois en février 2013.¹⁰

¹⁰ Sources:
Entretien avec Monsieur WELLIQUET et Monsieur MORTIAUX

6. MONTAGE DU DOSSIER

6.1. MONTAGE JURIDIQUE

Le SCoTc de Flémalle est un outil stratégique totalement inédit non reconnu comme document officiel par la Région Wallonne. Ceci ne veut pas dire qu'il n'a pas le droit d'exister. Cependant, il ne devrait pas, en toute logique, être opposable aux tiers. L'intérêt de l'outil était de rassembler dans un même document les options générales d'aménagement retenues par la commune de Flémalle. Il est plutôt destiné à servir de ligne directrice et est donc employé comme support à la décision stratégique.

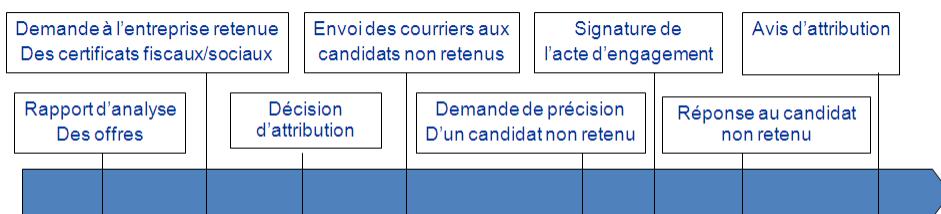
D'un point de vue procédural, la désignation du rédacteur du SCoTc fut établie par la mise en place d'un marché public dit « procédure négociée avec publicité préalable ».

La procédure négociée avec publicité préalable est une procédure dans laquelle le marché est attribué sur la base soit du seul critère du prix, soit sur la base de plusieurs critères d'attribution.

Elle se déroule en 2 phases: le pouvoir adjudicateur publie obligatoirement un avis de marché et précise dans cet avis les exigences minimales en matière financière, économique et technique à remplir par les entreprises intéressées et la date limite de réception des demandes de participation.

Seules les entreprises jugées les plus capables d'exécuter le marché et qui ne se trouvent pas en situation d'exclusion (faillite, arriéré fiscal ou dette à l'égard de l'ONSS...) sont ensuite sélectionnées (au minimum 3 s'il y a suffisamment de candidats appropriés) et sont dans une deuxième phase invitées à remettre une offre pour une date fixée.

Pour déterminer l'offre la plus basse ou la plus intéressante, le pouvoir adjudicateur peut négocier les conditions du marché avec un ou plusieurs concurrents. Cette négociation se déroule dans le respect du principe d'égalité de traitement. Les concurrents ayant remis des offres objectivement comparables doivent donc être invitées à négocier.



Suite d'une procédure négociée avec publicité préalable

Dans le cas du cahier des charges pour l'élaboration du SCoTc, les critères retenus étaient :

- le prix
- la qualité de l'analyse préliminaire

Sur base de ces critères, le bureau retenu (jugé le plus compétant et performant) fut la SCRL PLURIS.

Nous aurions souhaité pouvoir disposer de ce cahier des charges. Cependant, le service urbanisme de la commune de Flémalle n'a jamais fait suite à notre demande.

6.2. MONTAGE FINANCIER

D'un point de vue financier, la rétribution du travail fut exclusivement supportée par la commune. En effet, le caractère inédit du document ne permettait pas à la commune de se faire aider par la Région Wallonne. Aucun subside ne lui a donc été accordé.

Puisque la désignation du bureau d'étude fut déterminée via un marché public, le montant du travail fut fixé par l'offre du bureau jugé le plus performant. Celui-ci étant la SCRL PLURIS, le montant de son offre s'élevait à 52.756 € TVAC.

Malgré le coût que pouvait représenter le montage du document vis-à-vis du budget communal (budget extraordinaire de l'exercice 2010), la dépense était jugée plus que nécessaire par rapport à l'avantage fourni par les conclusions du travail.

Finalement, malgré son aspect non réglementaire, la Région semblerait porter un intérêt nouveau sur le SCoTc. Ainsi, semblerait-il qu'elle serait en discussion pour éventuellement subsidier de telles démarches inédites dans un avenir proche. La commune de Flémalle pourrait donc être remboursée à posteriori d'une partie des coûts injectés dans le document. Cette révélation mérite cependant d'être confirmée par la Région. Cependant, nous n'avons jamais eu de réponses à nos demandes.¹¹

¹¹ Sources :

PV de la séance du conseil communal du 28/02/2013

Bulletin des adjudications publiques : http://govex.info/control/view_bda?language=en&bda.id=142368

Entretien avec Monsieur WELLIQUET et Monsieur MORTIAUX

7. ANALYSE DU SCOTC

Comme il a été dit précédemment, le Schéma de Cohérence Territorial de Flémalle est un outil qui a été mis en place afin de créer « créer une ambition territoriale » en faisant un choix réfléchi sur l'implantation des différentes fonctions pour l'ensemble de la commune. Enfin, le SCoTc a comme objectif de renforcer les diversités existantes des différentes zones du territoire et de leur donner une identité propre tout en limitant une situation socio-économique difficile.

Hormis la phase de diagnostic territorial permettant de décrire la situation existante de la commune et de relever les grands lignes que sont les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces pour le territoire, le SCoTc détermine les principes territoriaux de la commune, les affectations et les densités pour chaque zone définie mais également les périmètres d'interventions prioritaires.

7.1. PRINCIPES TERRITORIAUX

La **figure 6** montre les grands enjeux du territoire communal. Ceux-ci se déclinent en fonction de quatre grandes thématiques que sont l'habitat, l'activité économique, la mobilité et l'environnement paysager ou patrimonial. En effet, il semble important d'organiser et de densifier le centre urbain le long de la Grand Route tout en renforçant la mixité des fonctions mais aussi de densifier les noyaux d'habitat existants avec la création ou le renforcement de centres de proximité au sein de ceux-ci. Concernant les activités économiques, celles-ci se planifieront davantage au sein des zones dédiées à cet effet au plan de secteur à savoir au niveau des Cahottes et d'Ivoz Ramez. Une attention particulière a été portée sur la connexion des centres de vie et les lieux d'emplois mais également sur le renforcement des lignes de bus et la valorisation des modes doux. Etant donné que la majorité du territoire a un caractère quelque peu rural et d'openfield, un des objectifs de ce Schéma de Cohérence Territorial est la préservation des paysages dits de très grande qualité.

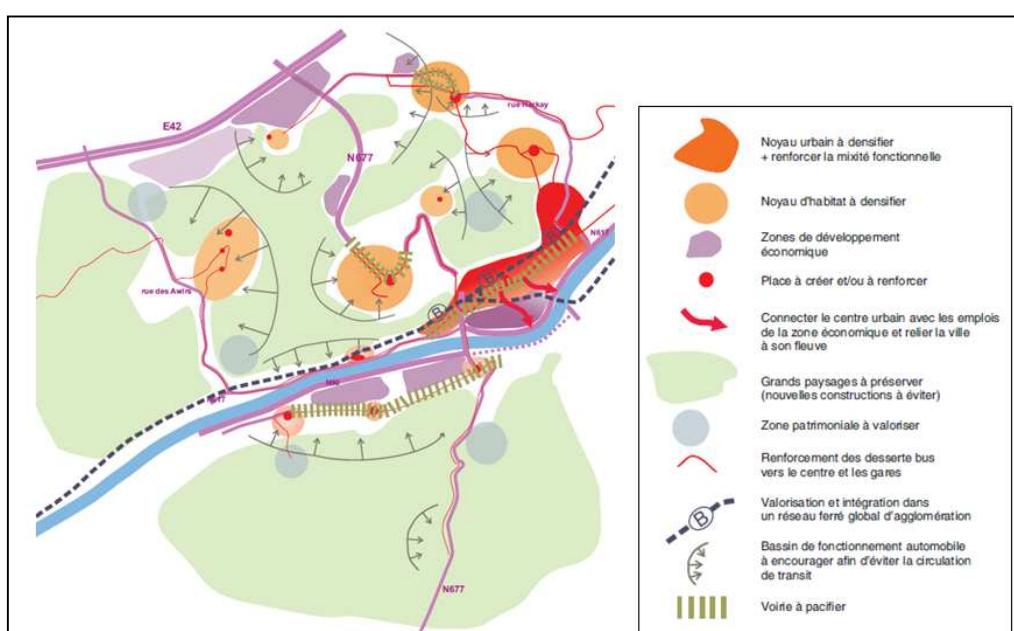


Figure 6: Principes territoriaux de la commune. Source: SCoTc de Flémalle

7.2 OPTIONS D'AFFECTATIONS

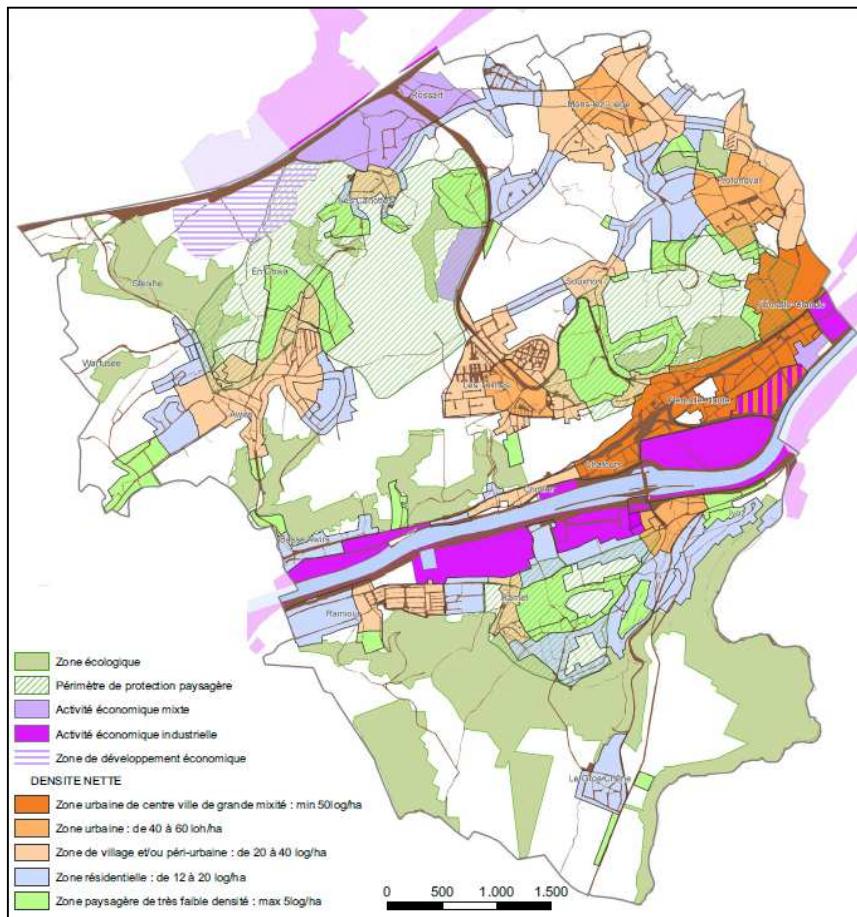


Figure 7 : Affectations et densité. Source: SCOTc de Flémalle

Cette carte ci-dessus permet de déterminer les implantations des fonctions avec une densité spécifique en fonction du territoire et de l'offre en services et en équipements présents à Flémalle. En effet, selon les caractéristiques des lieux, urbains ou ruraux, urbanisés ou non, des options d'affectations essentiellement basées sur la notion de densité de logement par hectare, ont été déterminées pour chaque endroit de la commune. Pour chaque zone définie, des recommandations ont été émises et précisent notamment le(s) type(s) d'activité(s) autorisée(s). Voici un résumé des recommandations émises pour les différentes zones.

- **Zone urbaine de centre-ville de grande mixité (Min 50 log/ha)**
 - Affirmation comme centre multifonctionnel de Flémalle où celui-ci serait de plus en plus habitable et pas seulement circulable ;
 - Maintient et renforcement de la mixité des fonctions commerciales, culturelle, etc.
 - **Zone urbaine de 40 à 60 log/ha**
 - Renforcer leur rôle de noyau secondaire ;
 - Favoriser les commerces et services de proximité afin de limiter les déplacements automobiles ;
 - Créer un réseau d'accessibilité entre toutes les fonctions et le centre de Flémalle ;

- Favoriser les modes doux et renforcement des transports en communs vers le centre-ville.
- **Zone de village et/ou périurbain de 20 à 40 log/ha (zone de faubourg)**
 - Préserver de l'aspect « campagnard » et sauvegarder les paysages ruraux ;
 - Maintenir principalement la fonction de logement (mais accueil d'activités commercantes de proximité, de services, d'artisanat intégrée au tissus rural) ;
 - Plantation d'arbres et haies d'essence indigène et valorisation des sentiers ;
 - Valoriser les espaces publics en espace convivial et sécurisé.
- **Zone résidentielle de 12 à 20 log/ha (Urbanisation en lotissement servant de rôle tampon)**
 - Structurer l'espace non bâti: aménagement pour limiter la vitesse des automobilistes, organisation de zones de stationnements, alternatifs alignement d'arbres ;
 - Immeubles collectifs à proscrire.
- **Périmètre de protection paysagère**
 - Préserver les grands paysages agricoles ou ouverts et les éléments structurants ;
 - Modification de la végétation soumise à un permis d'urbanisme.
- **Zone paysagère de très faible densité : max 5 log/ha**
 - Préserver le taux d'urbanisation faible ;
 - Préserver les voiries dans leur état actuel (étroite et caractère rural) ;
 - Préserver les vues vers le paysage ouvert et encourager l'alignement d'arbres.
- **Zone écologique**
 - Préserver les principaux axes de liaison écologique présents.
- **Zone d'activité économique mixte et industrielle**
 - Intégrer les bâtiments au cadre existant et au paysage ;
 - Créer une zone tampon de verdure sur le pourtour des zones.
- **ZACC (10)**
 - Mons-lez-Liège (2) : ZACC déjà mises en œuvre, une pour de l'économie et l'autre pour le logement ;
 - Awirs (3) : ZACC dont une faisant l'objet d'un RUE et étant à destination de logement, une avec sa partie sud destinée à du logement à long terme et l'autre déconseillée à l'urbanisation ;
 - Les Trixhes (1) : ZACC pouvant accueillir une école de football au nord et sa partie sud déconseillée à l'urbanisation;
 - Ivoz-Ramet (4) : ZACC déconseillée à l'urbanisation.

7.3. PÉRIMÈTRES D'INTERVENTION PRIORITAIRE

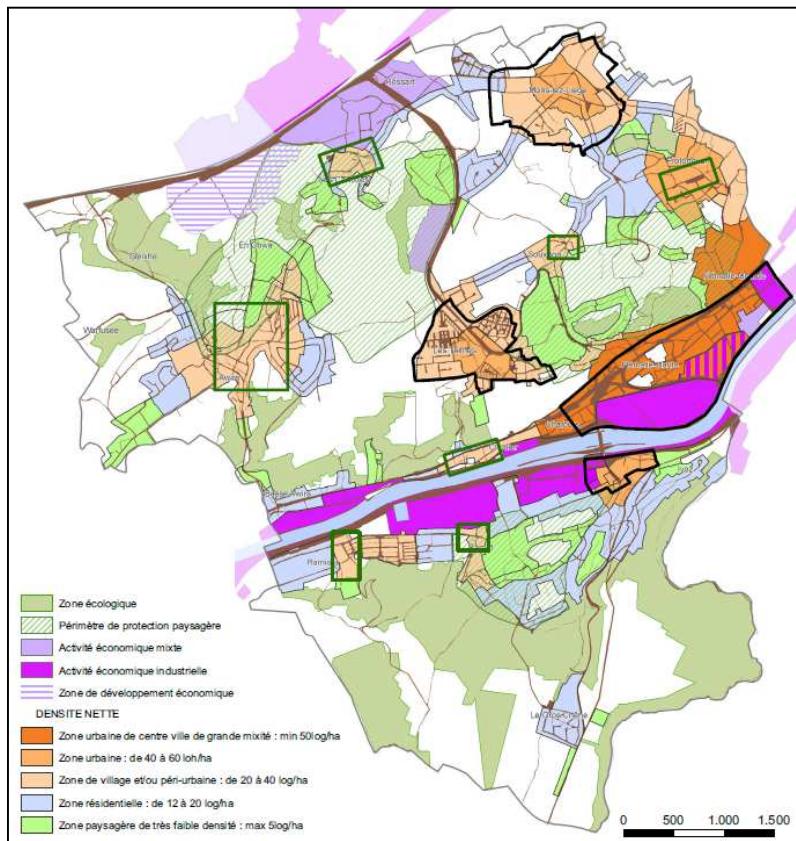


Figure 8 : Périimètres d'intervention prioritaire. Source : SCOTc de Flémalle

Différents périimètres d'intervention prioritaire ont été identifiés sur le territoire et sont répartis en 2 types :

- Les périimètres urbains (en noir) nécessitant une restructuration profonde autant physique que socio-économique et reprenant Mont-lez-Liège, le plateau des Trixhes avec son potentiel foncier important, le centre autour de la Grand Route de Flémalle-Grande à Chaffours depuis le pied du coteau jusqu'à la Meuse et le centre d'Ivoz.
- Les périimètres de centralité villageoise (en vert) où l'attention sera portée sur l'identité du village en relation avec les espaces publics centraux et reprenant les Cahottes, les Awirs, Souxhon, Profondval, Chokier et Ramet & Ramioul.

8. DISCUSSION

8.1. L'OUTIL EST-IL LÉGITIME?

Une première remarque porte sur la légitimité de l'outil. Nous en avons déjà plusieurs fois fait référence précédemment mais cet outil n'existe pas dans le CWATUPE. Même si le service urbanisme de Flémalle nous certifie que l'outil a déjà fait ses preuves pour régulariser certains problèmes urbanistiques et aurait influencé la région wallonne, nous ne pouvons pas affirmer sa réelle prise en compte comme outil officiel.

En réalité, cet outil peut tout au plus servir de base solide pour établir un argumentaire permettant de défendre les choix urbanistiques de la commune mais l'emploi seul de l'outil ne se suffit pas à lui-même car non reconnu officiellement.

8.2. CET OUTIL POURRAIT-IL ÊTRE INTÉGRÉ DANS LE CODT¹² ?

Le nouveau code du développement territorial (CoDT) se veut le plus souple possible et s'engage à simplifier les procédures. Dans cette optique, il promeut la mise en œuvre d'outils indicatifs plutôt que réglementaires. Dans l'avant-projet de décret du CoDT, on peut prendre connaissance du schéma de développement communal qui reste très vague dans sa définition mais semble toutefois être très simple dans la mise en œuvre. Dans ce sens, il semble être plus proche d'un outil tel que le SCoTc plutôt que d'un SSC. Les documents tels que le SCoTc ou outils homologues supra-communaux pourraient devenir l'avenir de l'aménagement du territoire avec leurs qualités mais également défauts.

8.3. LA MISE EN PLACE RAPIDE DU SCOTC JUSTIFIE-T-ELLE LE COUP IMPORTANT POUR LA COLLECTIVITÉ (52.000 €) ALORS QU'UN SSC EST LÉGAL, PLUS COMPLET ET SUBSIDIÉ À 80% ?

Comme déjà discuté précédemment, l'intérêt de l'outil était sa rapidité de mise en œuvre et la définition d'objectifs globaux d'aménagement du territoire. Cependant, cet outil ne tient que sur 64 pages. Ainsi, on pourrait se demander s'il est assez complet et riche que pour réellement influencer de manière significative l'aménagement du territoire de la commune de Flémalle et qu'il ne s'agit pas d'un outil inutile. Cette réflexion veut remettre en question l'investissement de 52.000 € pour un outil qui aurait pu être plus complet et précis.

Remarquons toutefois que le subside n'est pas une raison suffisante pour choisir de mettre en place un Schéma de structure communale. Bien que cette somme soulage fortement l'effort budgétaire de la commune, il s'agit d'argent public et il faut bien se poser la question de la pertinence de l'outil.

¹² <http://henry.wallonie.be/CodeduDeveloppementTerritorial>

8.4. LE SCOTC EST UN OUTIL MIS EN PLACE PAR LA COMMUNE, POUR LA COMMUNE, SANS LE SUIVI DE LA RÉGION. S'INSCRIT-IL DANS UNE VISION WALLONNE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ? (SDER)

En effet, le SCoTc définit ses propres options d'aménagement sur l'ensemble du territoire communal sans faire intervenir l'avis de la Région. Il aurait pu aller dans le sens contraire de la volonté régionale. Au vu du nouveau SDER, il semble toutefois aller dans le même sens de par la volonté de renforcer les centralités et de préserver le milieu rural.

8.5. CONCLUSION

En conclusion, l'outil semble montrer deux facettes :

1. Cet outil permet à la commune de fixer les grandes orientations du développement de son territoire. L'outil a pour intérêt de fédérer l'ensemble de la commune sur une même trame, une même direction d'urbanisation. Il permet d'organiser un aménagement cohérent du territoire et non anarchique. Il s'agit d'un réel support à la décision spatiale dans la commune de Flémalle. Au-delà de son aspect non réglementaire, on se rend compte parfois que le plus simple des outils permet de définir de manière unanime la direction vers laquelle on souhaite se diriger et la faire connaître et accepter par tous sans rentrer dans des détails trop complexes qui compliquent les procédures.

On peut croire que l'outil semble banal mais en vérité, il a permis de mettre d'accord l'ensemble des intervenants de la commune sur un aménagement concerté (ce qui est une prise de position non négligeable).

2. Rapidité d'exécution : le besoin pressant d'une vision structurante peut justifier la mise en place d'un tel outil. Si l'état du territoire nécessitait une intervention rapide, un outil permettant de fixer un aménagement cohérent de manière globale pouvait en effet se justifier, au risque de l'étoffer ultérieurement.

9. SOURCES

• ENTRETIENS/ENTREVUES

Pour la commune de Flémalle :

- Roland WELLIQUET (Responsable du service urbanisme)
- Jean-Rémy MORTIAUX (service urbanisme)

Pour le bureau d'étude PLURIS et associés :

- Sophie TILMAN
- Bruno BIANCHET

Pour la Région Wallonne :

- Nous avons essayé de contacter M. DELECOUR mais sans succès. Celui-ci n'a malheureusement répondu à aucune de nos sollicitations.

• DOCUMENTS DIVERS

- SCoTc de Flémalle
- Bulletin communal de Flémalle, octobre 2012
- Bulletin communal de Flémalle, octobre 2013
- Revue de presse « Flémalle demain », novembre 2013
- DH du 22 octobre 2013, « Que sera Flémalle demain ?»
- PV de la séance du conseil communal du 28/02/2013
- Bulletin des adjudications des marchés publics
- Master Plan de Flémalle
- Brochure: "Le Schéma de Structure Communal: Son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre", DGO4, Mars 2000

• SOURCES INTERNET

- <http://www.isabellesimonis.be/flemalle/news/conseil-communal-du-28-fevrier-2013>
- <http://www.dhnet.be/regions/liege/que-sera-flemalle-demain-5265f3ab3570c8cf50b95409>
- http://www.belgium.be/fr/economie/marches_publics/types_de_procedures/procedure_negociee_avec_publicite/
- <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>
- <http://web.univ-pau.fr/~ftesson1/tesson/images/fiches%20doc/SCOT.pdf>
- http://fr.wikipedia.org/wiki/Sch%C3%A9ma_de_coh%C3%A9rence territoriale
- <http://citoyen.flemalle.be/pages/index/index/id/130/lang/fr>
- http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Pages/AT_et_Urbanisme/AT_Urb_SSC.asp
- <http://henry.wallonie.be/CodeduDeveloppementTerritorial>
- <http://www.flemalle.be>