



MEMORANDUM SECTORIEL AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

Les revendications de l'Union des Villes
et Communes de Wallonie
pour des pouvoirs locaux au service du citoyen



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

Le présent Mémoire sectoriel reprend les revendications politiques portées, avec force et conviction, par le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, sous l'égide de Paul Furlan, son Président.

Sa rédaction a été assurée par Mathurin Smoos, Conseiller responsable, et Thibault Ceder, Conseiller au Département Développement territorial.

Il a été approuvé en Conseil d'administration du 3 mars 2009.

Toute information à propos de ce document peut être obtenue auprès de Michèle Boverie, Secrétaire générale adjointe (tél. 081 240 615).

MEMORANDUM AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Enjeux et perspectives de l'aménagement du territoire en Région wallonne

L'ampleur de l'évolution réglementaire relative à l'aménagement du territoire témoigne de l'importance croissante de cette matière au niveau de la régulation des activités humaines (logement, commerce, activités économiques, énergie, ...) ainsi qu'au niveau de l'encadrement, de la gestion du sol et des ressources naturelles.

L'aménagement du territoire est devenu aujourd'hui une des politiques majeures du développement sociétal. Protection des ressources naturelles, du patrimoine bâti ou non, gestion du paysage, de la mobilité, des besoins économiques, agricoles, résidentiels, publics, énergétiques, lutte contre la désurbanisation, etc. les enjeux issus de l'aménagement du territoire sont multiples et fondamentaux.

De par leur proximité avec les citoyens, leur connaissance des lieux, la transversalité de leurs compétences, les pouvoirs locaux jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de cette politique.

Les nombreuses orientations réglementaires successives révèlent cependant la difficulté de s'accorder sur une vision claire des réponses à apporter à ces défis. Etant donné la spécificité des échelles de temps qui caractérisent l'efficacité des politiques d'actions sur le territoire, seule une vision stratégique du futur de l'aménagement du territoire permettra la stabilité réglementaire indispensable pour assurer une bonne gestion et permettre un développement durable.

Pour guider la réflexion, il est nécessaire de relever les principaux enjeux qui concernent l'aménagement du territoire contemporain et d'en relever les questions clés. Cet exercice permettra de dégager dans un second temps les moyens susceptibles de rencontrer les attentes découlant de ces enjeux.

Ceci concerne notamment, la place et le rôle des différents acteurs, leurs interactions et relations, la pertinence des instruments existants (schémas, plans, règlements, etc.), la portée de ces réglementations, la politique foncière, etc.

Cette démarche vise à définir les futures grandes lignes politiques.

Les enjeux

Les enjeux économiques: développer l'économie grâce à l'aménagement du territoire

En matière économique, la libre concurrence, la mondialisation et la forte fluidité des capitaux imposent des modifications régulières des outils d'aménagement du territoire pour répondre à la nécessité de disposer de lieux de production, de commerce et d'activité économique tout en tentant de maintenir un équilibre avec les autres activités et affectations du sol. A l'origine, les réglementations d'aménagement du territoire se contentaient uniquement de définir des affectations du sol. Progressivement d'autres champs se sont ouverts pour intégrer les problématiques de mobilité, de transport des énergies et des réseaux de communication, de gestion des pollutions ou de protection

environnementale. La concurrence entre certaines activités économiques ou autres activités humaines s'accroît (par ex.: difficulté de compatibilité entre tourisme et industrie lourde, impacts sanitaires des antennes GSM, ...).

Les enjeux sociaux: assurer une cohésion sociale

Les disparités territoriales en termes de pression foncière, d'accessibilité, de localisation géographique etc. créent des situations spécifiques et particulières. Le territoire régional n'est pas homogène. Au sein même des territoires communaux, les disparités peuvent être flagrantes. A l'échelle mondiale et européenne, les modes de vie poussent à l'individualisation plutôt qu'à la vie collective. En termes d'urbanisation et de planification, cela se traduit par un mitage des paysages, un usage non parcimonieux du sol et la création de "ghettos". Le coût de ces comportements est important pour la collectivité et crée une dette cachée.

Les enjeux environnementaux: préserver notre capital environnemental

Les problématiques environnementales ont de plus en plus d'influence sur l'aménagement du territoire, en témoigne la multiplication des périmètres de protection ou de restriction (Carte d'aléa d'inondation, périmètre de protection (Seveso, Natura 2000, etc.), zones acoustiques, etc.). Les impacts environnementaux font également l'objet d'approches de plus en plus larges et visent des projets de taille de plus en plus restreinte (notice, évaluation, études d'incidences). Du point de vue réglementaire, la tendance actuelle est à l'augmentation de l'analyse et du traitement des interactions entre matières environnementales et d'aménagement. En matière de gestion des autorisations, la complexité technique et administrative va croissant.

Les enjeux énergétiques: limiter notre dépendance énergétique

Les problématiques énergétiques (gestion des ressources, impacts environnementaux, économie) sont considérées comme les défis les plus importants que devront relever toutes les sociétés. Si le Cwatupe intègre déjà les aspects concernant les économies d'énergie pour les bâtiments, les enjeux sont tels que l'on peut augurer que d'autres aspects seront régulés dans un futur rapproché: les aspects de mobilité, d'implantation, de préservation ou de création de ressources énergétiques, de densité, etc.

Les enjeux de mobilité: assurer une mobilité durable

Si la mobilité s'affranchit, par essence, des limites administratives communales, par contre, de nombreuses actions en matière de mobilité se concrétisent au niveau local. Au niveau des politiques d'aménagement du territoire, ces actions induisent des effets à des niveaux qui dépassent souvent le territoire communal. Les actions sur la mobilité se traduisent en outils de planification et en dispositifs opérationnels.

L'interaction entre les problématiques de mobilité et d'accessibilité avec les problématiques d'aménagement du territoire est indéniable. Pour autant, la combinaison des différentes politiques n'est pas toujours aisée. L'augmentation des modes de déplacement, leur modification prévisible en regard de la baisse des ressources énergétiques, imposent une meilleure compréhension des phénomènes et une traduction plus appropriée en termes d'outils.

Les enjeux politiques supra-régionaux: interconnecter et articuler les territoires

Les disparités territoriales engendrent à la fois des risques et des opportunités. La manière de gérer les disparités engendre la compétition, la concurrence ou l'émulation. L'évolution politique des Régions et des Etats voisins de la Région wallonne ont un impact direct sur l'aménagement du territoire du point de vue économique et environnemental.

Les perspectives

Le Cwatupe définit, en son article premier les enjeux et les grands axes d'actions de l'aménagement du territoire: "*Le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants. La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager*".

Les communes, pouvoir de proximité, sont directement intéressées à la mise en œuvre de cette compétence. En effet, toute politique d'aménagement a des conséquences et résulte des interactions avec l'ensemble des composantes du territoire communal, sa composition sociale, son évolution économique, la qualité de son cadre de vie et son impact sur les finances locales de manière directe et indirecte.

De par sa proximité avec le citoyen et par les interactions entre les matières sur lesquelles elle est compétente, la commune est le pouvoir le plus directement concerné par les différents aspects de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Face aux nombreux défis environnementaux, sociaux et économiques, les pouvoirs locaux souhaitent offrir aux citoyens la meilleure action de proximité possible.

Pour parvenir à répondre aux défis environnementaux, sociaux, économiques et culturels qui impactent le cadre de vie de manière très concrète et perceptible pour chaque personne, pour chaque citoyen, la politique de l'aménagement du territoire doit bénéficier d'une vision à court, moyen et long termes et d'une assise réglementaire et administrative stables; l'objectif étant de tendre vers une ***politique d'aménagement durable du territoire.***

Les trois piliers du développement durable, social, environnemental, économique, sans oublier le ciment culturel qui les lie, doivent être la fondation de toute politique d'aménagement du territoire qu'elle soit régionale ou communale.

Objectifs et moyens d'action

Pour tendre vers une politique d'aménagement durable du territoire, et permettre aux acteurs concernés de disposer des outils nécessaires pour relever les défis qui en découlent, une amélioration, voire une refonte, de certains principes existants doit pouvoir être envisagée.

1. Vers une politique d'aménagement durable du territoire

Objectif

- Promouvoir un développement et un aménagement durables du territoire.

Moyen

- Réévaluer et actualiser le SDER en définissant les options régionales en matière de réponses aux besoins de la collectivité et une programmation, réaliste et cohérente, de l'avenir du développement régional sur le court, moyen et long termes.

Pour assurer une politique d'aménagement durable du territoire, *la cohérence des objectifs doit être renforcée.*

L'article premier du Cwatupe définit, de manière générale, les enjeux et objectifs de l'aménagement du territoire. Cette définition, très large, offre un champ d'interprétation très vaste, susceptible de varier en fonction de l'opportunité. Il serait donc nécessaire de préciser ces notions.

Il importe de pourvoir donner aux citoyens et aux acteurs de l'aménagement du territoire, un outil cadrant les perspectives de cette politique.

Cet outil pourrait se concevoir dans le cadre de la réévaluation et de l'actualisation du schéma de développement de l'espace régional¹ (SDER).

C'est au travers d'une révision du SDER que l'article premier pourrait, devrait, trouver un référentiel précis et complet en intégrant de manière plus importante les aspects du développement soutenable.

Une évolution du SDER vers un outil présentant deux facettes, l'une conceptuelle, l'autre prospective, pourrait permettre de faciliter l'analyse des projets d'aménagement et d'urbanisme.

La *facette conceptuelle* aurait pour objet de définir avec précision et nuance les options régionales en matière de réponses aux besoins de la collectivité. Ceci pourrait favoriser l'émergence d'un référentiel d'analyse qui comprendrait l'ensemble des facettes et permettrait de ce fait d'évaluer les projets à l'aune de paramètres concrets².

La *facette prospective* aurait comme ambition de définir une programmation, réaliste et cohérente, de l'avenir du développement du territoire régional dans une perspective temporelle à court moyen et long termes. Cette vision devrait faire émerger des options politiques fortes, équilibrées, basées sur le principe de valorisation des identités et spécificités des différents territoires composant l'espace régional en les articulant de manière à former un ensemble dynamique et une grande cohésion capable de jouer un rôle moteur dans le développement de l'espace européen. Elle devrait permettre de déterminer concrètement les grandes priorités dans la révision générale des plans de secteur.

¹ Datant de 1999, le SDER n'a pas été actualisé depuis et n'intègre dès lors pas nombre d'enjeux actuels au niveau environnemental par exemple.

² A l'instar de ce qui se fait, par exemple, en matière de bâtiments à haute qualité environnementale (HQE).

2. Vers une politique d'aménagement du territoire structurante

Objectifs

- Structurer le territoire pour favoriser la compétitivité régionale au bénéfice de l'ensemble des habitants et pour favoriser une répartition équilibrée des services.
- Structurer le territoire pour assurer l'harmonie entre les différentes activités humaines.

Moyens

- Compléter et adapter la panoplie d'outils de planification du territoire.
 - Soutenir le développement des schémas de structure communaux et supra communaux.
 - Créer et soutenir l'adoption de schémas de structure communaux partiels.
 - Créer et soutenir l'adoption de schéma de développement commercial.
- Réévaluer et actualiser les plans de secteur.
- Mieux articuler les outils de planification.

Pour structurer le territoire de manière à favoriser un développement harmonieux, il faut adapter la panoplie des outils de planification.

Compléter et adapter la panoplie d'outils de planification

Le schéma de structure, outil essentiel de la politique communale d'aménagement du territoire, doit pouvoir continuer à s'inscrire dans ces perspectives régionales en précisant les options locales. Les initiatives régionales favorisant la mise en œuvre de ces politiques doivent être consolidées.

Les communes devraient avoir la possibilité *d'établir des schémas supra-communaux* pour rencontrer des problématiques dépassant les limites administratives.

Les villes et communes constatent l'utilité de *disposer d'outils de planification et de réglementation qui peuvent s'appliquer sur une portion de leur territoire*, notamment en matière d'outils de planification stratégique tels que les schémas. Il s'agirait de schémas de structure communaux "partiels" (ou schémas locaux d'aménagement).

De même, en raison notamment du développement actuel des politiques commerciales et des implications de la Directives "Bolkestein", les villes et communes soulignent l'importance de la mise en œuvre de *schémas de développement commerciaux* permettant de gérer et programmer le développement commercial communal. Dans ce cadre, une **consécration formelle** de ces schémas couplée à une *aide financière nécessaire et suffisante* à leur adoption doit être envisagée.

La cohérence des outils

Dans un souci de simplification administrative et de clarté de compréhension, tant pour les professionnels qu'a fortiori par le citoyen, il semblerait intéressant de **restructurer l'ensemble des outils de l'aménagement**.

Cet objectif passe par une modification de fond et de forme de certains outils existants.



Sur le fond, il importe de relever la difficulté croissante de faire évoluer l'aménagement du territoire pour répondre à l'évolution des besoins socio-économiques et environnementaux en raison des nombreux problèmes inhérent à *l'obsolescence des plans de secteur*.

La mise à jour des plans de secteur offre dans ce cadre diverses opportunités intéressantes: correction des défauts du plan, organisation de la production du foncier public, prise en compte des disparités territoriales, etc.

Toutefois, c'est la notion même de l'affectation des sols qui semble devoir être réexaminée. Il serait certainement judicieux de passer d'un urbanisme de zonage en deux dimensions à un **aménagement dynamique** intégrant d'autres dimensions, pour le plus grand bénéfice de la Région et des entités locales.

Notre association souhaite qu'une réflexion globale associant les pouvoirs locaux soit mise en œuvre tant sur les principes et objectifs que sur les méthodes, délais et procédures.

Sur la forme, il serait utile de procéder à une **modification de la dénomination** de certains outils existants pour clarifier la terminologie et rendre compréhensible au plus grand nombre la structure et la portée des outils.

3. Vers une politique d'aménagement du territoire concertée

Objectifs

- Renforcer le dialogue entre les niveaux de pouvoirs.
- Entamer toute réflexion sous le prisme du principe de subsidiarité.

Moyens

- Renforcer le dialogue Région/communes par un contact facilité entre les autorités locales et le fonctionnaire délégué;
- faire évoluer les missions des directions extérieures pour fournir une aide effective aux communes dans l'élaboration de leurs projets;
- associer de manière permanente et systématique les représentants des pouvoirs locaux à l'élaboration des politiques.

Le principe de subsidiarité et le dialogue entre les acteurs de la politique de l'aménagement du territoire constituent deux objectifs clés de cette politique.

Le Gouvernement wallon a reconnu le rôle central de l'échelon local dans la mise en œuvre des politiques de l'aménagement du territoire. Les missions de planification et de gestion des autorisations urbanistiques au niveau local, confiées à la commune, doivent s'accompagner d'un **dialogue régulier** avec les autorités régionales.

Cette reconnaissance doit perdurer. "*La coopération est la clé d'une politique de développement spatial intégrée*"³.

³ V. les objectifs du SDEC (le Schéma de développement de l'espace communautaire).

- La politique de l'aménagement du territoire à l'échelon régional doit s'appuyer sur la connaissance approfondie des problématiques vécues à l'échelon local. La mise en œuvre de la politique locale de l'aménagement du territoire doit se référer aux enjeux régionaux et se décliner, de manière autonome, en propositions adaptées aux spécificités de la commune.
- Le dialogue entre les acteurs locaux et régionaux doit être encouragé.
- Associer de manière permanente et systématique les pouvoirs locaux à l'élaboration des différentes politiques en matière d'aménagement du territoire par des concertations préalables avec leurs représentants avant toute nouvelle réglementation ou adaptation de la législation.

Mais ce n'est que **combinés au principe de subsidiarité** concrétisé de manière stable que le dialogue et la répartition des missions et tâches des différentes autorités publiques gestionnaires et garantes de l'aménagement du territoire devraient pouvoir s'opérer. La Région doit pouvoir mettre en place un cadre cohérent dans lequel les communes pourront exercer en toute autonomie leur compétence propre.

Ce double objectif doit conduire à une réorganisation des relations communes / Région dans différents domaines de l'aménagement du territoire.

Dans un souci d'efficience, les villes et communes souhaitent que les relations qu'elles entretiennent avec les services régionaux, et singulièrement avec les directions extérieures de la DGO4, puissent évoluer vers plus de complémentarité.

Le manque de disponibilité des fonctionnaires délégués, lié à la variété de leurs missions et de l'ampleur de leur compétence territoriale ne permet pas toujours un contact régulier avec les décideurs communaux débouchant sur des prises de décision rapides et définitives.

Ce développement doit se comprendre dans le cadre d'une concertation plus poussée entre les pouvoirs locaux, représentés par l'Union des Villes et Communes de Wallonie, l'Administration régionale et le Cabinet du Ministre du Développement territorial. D'une manière générale, la **concertation** le plus en amont possible de la prise de décision permet à la Région de bénéficier de l'expertise de proximité acquise par les municipalités et ainsi de prendre des décisions éclairées et de prévenir les difficultés de mise en œuvre sur le terrain.

En matière de planification

Les villes et communes souhaitent que la planification reste une **compétence exclusive du secteur public**. Garantes de la cohérence des différentes politiques de gestion de leur territoire, **les communes souhaitent être associées de manière active à toutes les modifications planologiques les concernant.**

Par ailleurs, les communes souhaitent davantage **bénéficier de l'expertise que la DGO4** pourrait leur procurer au travers d'une véritable mission d'assistance, notamment dans le cadre de l'élaboration de documents de planification. Toutefois, la réussite de cette mission passe par **l'instauration d'une relation de confiance** qui peut difficilement s'établir dans le cadre quasi exclusif du rôle de tutelle exercé par l'Administration régionale.

En matière d'autorisation urbanistique

Le lien qui unit les autorités locales et régionales (notamment les fonctionnaires délégués) devrait être renforcé. Pour concrétiser le dialogue entre ces autorités, ***la disponibilité des autorités régionales doit être augmentée.***

Par ailleurs, ces discussions devraient permettre de confronter les idées afin notamment de faire évoluer positivement et durablement les projets présentés. Dans ce cadre, il semblerait opportun d'instituer un ***collège de fonctionnaires délégués*** constitué de personnes aux compétences complémentaires (architecte, urbaniste, juriste, paysagiste, etc.) mais nécessaires à la bonne évolution des actes et travaux projetés.

Il importe de surcroît de renforcer la cohérence des décisions entre les différentes directions extérieures. Nous avons en effet pu constater, par le passé, des divergences de vue et d'interprétation entre le positionnement de l'Administration centrale et celui adopté par les directions provinciales, lesquelles divergent également parfois entre elles. Dans le respect des spécificités typologiques locales, une certaine homogénéisation des positions de l'Administration dans son ensemble nous paraît équitable et donc plus que souhaitable.

4. *Vers une politique d'aménagement du territoire partagée*

Objectif

- Renforcer l'identité culturelle des wallons par la défense et la promotion d'un cadre de vie de qualité.

Moyens

- Encourager et soutenir la participation des citoyens dans la mise en valeur du cadre de vie.
- Développer une culture de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'architecture.

Une réelle construction collective du projet de territoire basée sur une **participation citoyenne** importante est un gage de durabilité en matière d'aménagement. Cette construction s'avère d'autant plus forte qu'elle peut s'appuyer sur une **culture** commune.

Favoriser une culture de l'aménagement de l'espace

L'identité wallonne se construit, entre autres, sur base du rapport qu'ont les citoyens avec leur cadre de vie. L'aspect patrimonial de ce cadre de vie (patrimoine bâti, paysager ou naturel) ne peut occulter l'importance de l'image dynamique qui pourrait être véhiculée par la Région au travers de nouveaux aménagements paysagers, de bâtiments ou d'espaces publics.

Favoriser la qualité architecturale des bâtiments

Le cadre bâti est un élément essentiel de la culture de l'habiter, du vivre ensemble. La qualité des bâtiments, celle des espaces publics et la préservation du patrimoine existant doivent faire l'objet d'une

attention sensible et avertie des autorités publiques.⁴ A ce titre, la qualité architecturale des bâtiments représente un enjeu majeur⁵. Un bâtiment d'une bonne qualité architecturale enrichit le patrimoine commun pour les générations futures alors qu'un bâtiment de faible qualité crée une dette économique et environnementale cachée.

La mise en place d'un "Baumeister", à l'instar de celui existant aux Pays-Bas, en Allemagne ou en Flandre, pourrait être fort utile pour aider les pouvoirs publics à produire de l'architecture de qualité au travers de leur rôle de maître de l'ouvrage. La mise en place d'une politique de qualité architecturale serait profitable au niveau de l'image de marque régionale et constituerait un atout dans la valorisation touristique et économique.

Favoriser la qualité des espaces publics

Les espaces publics, rues, espaces verts et jardins de qualité sont des supports de convivialité qui doivent être soutenus en raison de la plus-value apportée en termes de cohésion sociale. Ces infrastructures doivent être conçues et financées de manière appropriée.

5. Vers une politique d'aménagement du territoire volontaire

Objectif

- Donner les moyens aux pouvoirs publics de mener une réelle politique foncière

Moyens

- Créer un fonds régional pour les acquisitions ou expropriations.
- Adopter les noyaux d'habitat et doter les communes d'outils opérationnels.
- Créer des "droits de construction" comme système d'échange de foncier.
- Mettre en place un système de captation plus-value foncière.

Un aménagement durable du territoire ne peut s'envisager sans la mise en place d'une **réelle politique foncière**, tant au niveau régional qu'au niveau local, basée sur des objectifs régionaux et communaux clairs.

L'activation d'une réelle politique foncière par la mise à disposition **d'un budget régional pour des acquisitions publiques au niveau local combiné à la mise en place de partenariat public-privé** doit viser l'accroissement, entre autres, du parc de logement public et doit faciliter l'effet de levier des autorités locales pour la rénovation, la restructuration, la réhabilitation de quartiers dégradés.

Dans ce cadre, il convient d'assurer une gestion dynamique du territoire et une maîtrise foncière par les autorités locales pour permettre l'équilibre des fonctions et la gestion de la pression foncière. Cette maîtrise foncière doit avoir, notamment, pour objectif une densification des **noyaux d'habitats** (les périmètres de ceux-ci devant être définis par les communes sur base de règles objectives et

⁴ A terme, le choix de la qualité architecturale est payant financièrement. La destruction des grands ensembles mal conçus représente un coût financier et social colossal sans commune mesure avec les éventuels surcoûts liés à une architecture de qualité.

⁵ Du point de vue économique, la qualité permet des gains financiers grâce à une bonne conception. Du point de vue environnemental, il est possible de limiter les impacts négatifs. Du point de vue social, un logement d'architecture soignée évite la stigmatisation de ses occupants et il témoigne de l'attention portée par le propriétaire à ses locataires.

transparentes établies préalablement, et après concertation, par la Région). Cet effort de densification de la part des communes devrait être accompagné *d'instruments opérationnels* leur permettant d'agir en ce sens (pour exemple: instauration d'un droit de préemption dans les noyaux d'habitats).

Cette politique foncière devrait également permettre aux autorités locales de préserver des paysages ou des espaces agricoles ou naturels grâce à l'échange de *droits de construction* sur des espaces alternatifs.

Le Cwatupe reconnaît à l'heure actuelle le système des moins-values foncières. Lorsqu'une décision, notamment liée à une modification de la planification existante, entraîne une baisse de la valeur foncière d'un terrain en raison de l'impossibilité d'y réaliser un projet initialement prévu, la personne directement intéressée a droit à une indemnisation équivalente à la moins-value constatée. Il n'existe cependant aucun mécanisme consacrant l'effet inverse, c'est-à-dire, une **captation sur la plus-value** d'un terrain en raison des modifications de ses prescriptions urbanistiques. Cette taxation permettrait notamment de mettre à disposition des pouvoirs locaux des fonds qui pourraient être affectés aux politiques locales d'aménagement.

6. *Vers une politique d'aménagement du territoire efficace*

Objectifs

- Assurer une réglementation accessible au citoyen
- Diminuer la charge administrative des communes
- Assurer la sécurité juridique des biens immobiliers

Moyens

- procéder à une évaluation et à une concertation avant toute réforme du Cwatupe;
- améliorer la structure du code et adopter un lexique;
- évaluer l'impact des impositions réglementaires pour supprimer les contraintes sans valeur ajoutée;
- diminuer la charge administrative du traitement des permis par la mise en place d'une plate-forme informatique centralisée associant la Région et les communes;
- diminuer le délai de traitement des autorisations urbanistiques;
- simplifier la planification en établissant un volet « diagnostic » commun aux différents outils;
- assurer la sécurité juridique des biens en réformant la problématique des infractions urbanistiques.

Une politique d'aménagement durable du territoire passe avant tout par *une réelle simplification administrative* des textes et procédures qu'elle sous-tend.

Cette simplification administrative ne peut cependant s'envisager sur base d'une seule focale (les délais par exemple) ou d'une seule catégorie de bénéficiaires (les utilisateurs si cela engendre une surcharge de l'administration). Elle ne peut pas non plus aboutir à une diminution de la qualité de l'urbanisation.

Abordée sous le prisme d'un spectre large, la simplification administrative doit assurer une réglementation accessible et cohérente, permettant une baisse de la charge administrative, une rapidité d'exécution et une réelle sécurité juridique.

Assurer une réglementation accessible et cohérente

Le code a subi de **multiples modifications** ces dernières années en ayant, entre autres, pour conséquences de le rendre difficilement lisible et entraînant sa méconnaissance par de nombreux utilisateurs, y compris les agents de l'Administration régionale⁶. Cette instabilité du cadre légal le rend difficilement accessible tant aux professionnels qu'a fortiori aux citoyens et génère une importante insécurité juridique.

Le texte mériterait dès lors un toilettage important avec comme objectif d'en faciliter la lecture et la compréhension. La suppression d'articles peu utiles, voire obsolètes, et **l'amélioration de la structure** dans une optique de clarification devraient être mis en chantier. En outre, le texte pêche par manque de définitions en ayant pour conséquence directe l'augmentation de la jurisprudence administrative et judiciaire. La **mise en place d'un lexique** serait de nature à faciliter la compréhension et à conforter les options prises par le législateur.

Pour garantir une stabilité réglementaire, indispensable à la réalisation de projets sociaux ou économiques d'envergure, il est impératif que **toute réforme du Cwatupe ne soit envisagée qu'après évaluation des politiques menées et se fasse en concertation étroite avec les acteurs** , dont les communes qui sont en première ligne dans l'application du texte.

Diminuer la charge administrative au profit de l'analyse de fond

En matière d'informations urbanistiques, les communes et notaires devraient pouvoir bénéficier de l'accès à l'interface mise en place par l'administration régionale de manière à supprimer, ou à tout le moins à diminuer, la charge administrative de collationnement de données.

La mise en place d'une **plateforme informatique** accessible aux administrations régionales⁷ et locales permettra la suppression des doublons de traitement des dossiers (repérage unique, vérification de la complétude des dossiers, etc.)⁸. Ce système couplé à une introduction du volet administratif⁹ des dossiers par le biais d'une interface informatique permettra aux administrations concernées de se recentrer sur l'analyse du fond des dossiers, au bénéfice des demandeurs.

Consécutivement à cette mise en place, la composition des dossiers de demande de permis (d'urbanisme, unique ou de lotir) pourrait être également recentrée sur l'essentiel et permettrait d'envisager la suppression des informations déjà connues des administrations. Par ailleurs, pour les demandeurs, il est plus simple de disposer d'une liste exhaustive des documents à fournir pour chaque catégorie d'actes et travaux que de devoir interpréter les dispositions actuelles du code. En conséquence, **la composition des dossiers devrait être spécifique pour chaque catégorie et doit pouvoir servir de "check-list"** .

Diminuer les délais pour les dossiers de faible impact urbanistique et environnemental

L'octroi d'une **autonomie plus importante aux communes** dans le cadre de la procédure des permis d'urbanisme concernant certains types d'actes et travaux aux "impacts urbanistiques limités" devrait être renforcé.

La **redéfinition des actes et travaux soumis à enquête publique** pourrait aussi s'envisager. La suppression des enquêtes publiques pour certains actes et travaux dits "de minime importance"

⁶ DGATLP, rapports d'activités 2006 et 2007

⁷ Tant les services de la DGO4 que ceux des DGO 1, 2 et 3.

⁸ Mise en place d'un partage de l'information sur base de l'intranet régional.

⁹ A l'exception des plans et pièces graphiques qui doivent, à l'heure actuelle, continuer à être fournis en format papier.

pourrait être envisagée, diminuant ainsi tant la charge administrative que les délais pour les demandeurs.

Enfin, il convient de procéder à une **réévaluation de la réglementation** relative aux actes et travaux de minime importance. Plusieurs points mériteraient dans ce cadre d'être soumis à réflexion: les cas et hypothèses visés par les articles 262 et suivants (réévaluer la liste des actes et travaux que l'on pourrait pourtant qualifier de "travaux de minime importance"), le libellé de ces articles (qui, en raison de certaines interprétations, peut être source d'insécurité juridique) et la pertinence du système des déclarations urbanistiques.

Simplifier les études de planification grâce à un outil de diagnostic territorial permanent

La mise en place d'un socle de diagnostic du territoire communal qui serait commun à la plupart des outils de planification (Schémas de structure ou locaux, Programme communal de développement rural, PCA, Plan communal de mobilité, ...) permettrait de diminuer la durée et le coût de la phase d'analyse. Ce socle de diagnostic ne devrait être complété que par les aspects spécifiques à la thématique planifiée.

Assurer une réelle sécurité juridique sur la conformité d'actes et travaux

A défaut d'une absence concrète de politique opérationnelle en matière de recherche et de poursuite des infractions urbanistiques, une part importante de la charge administrative est liée à la volonté des autorités régionales d'assurer un contrôle sur la réalisation d'actes et travaux, et partant, d'assurer les acquéreurs éventuels de la conformité réglementaire du bien. Ces dispositions entraînent actuellement une surenchère de dispositions réglementaires, notamment en termes d'informations notariales, qui risquent de déboucher, à court terme, sur une paralysie généralisée des transactions immobilières après avoir alimenté le contentieux de manière importante¹⁰. Par ailleurs, ce phénomène d'incertitude est amplifié par les modifications successives du code¹¹.

Une **nouvelle approche de la problématique de l'infraction urbanistique** devrait se faire jour. Il apparaît indispensable d'opérer une distinction claire entre les infractions majeures qui pourraient conserver leur principe d'infraction continue, et les infractions mineures qui devraient être prescrites après un délai raisonnable. Ainsi, il est proposé d'abroger les infractions de maintien pour l'ensemble des actes et travaux réalisés avant l'entrée en vigueur des plans de secteur. Il est également proposé de procéder à l'abrogation pure et simple des infractions de maintien à l'égard des actes et travaux les moins préjudiciables sur les plans urbanistique et environnemental.

Ces mécanismes permettraient d'assurer une certaine sécurité juridique dans le chef des acquéreurs de bonne foi et de renforcer les capacités de poursuite et de gestion des infractions actuelles réellement problématiques. Ils permettraient aux acquéreurs de biens anciens d'être rassurés quant à la situation juridique des biens indépendamment du passé de ces derniers, dès lors qu'aucune difficulté urbanistique notoire ne serait à déplorer.

¹⁰ Il suffit de voir l'augmentation significative des litiges de voisinage s'appuyant sur les problématiques urbanistiques.

¹¹ Ainsi, la création de nouveaux logements sans réalisation de travaux n'a été soumise à permis qu'à partir de 1997, s'est vu retirer cette nécessité pour la récupérer par la suite. Il en résulte une véritable archéologie administrative rendue encore plus aléatoire par la difficulté pratique et matérielle de donner date certaine à des travaux exécutés anciennement.

Evaluer l'impact des impositions réglementaires pour supprimer les contraintes sans valeur ajoutée

La suppression ou l'adaptation de l'obligation faite aux communes de "procéder à l'indication de l'implantation" est un bon exemple de simplification administrative qui pourrait être réalisée en raison de l'absence de plus-value réelle générée par la disposition.

7. Vers une politique d'aménagement du territoire soutenue

Objectifs

- Permettre aux pouvoirs locaux d'assurer l'ensemble de leurs missions au bénéfice des citoyens;
- Favoriser le développement de la connaissance en matière d'aménagement.

Moyens

- Financer les compétences internes indispensables à une bonne gestion de la matière.
- Financer en suffisance les projets communaux.
- Financer des projets "pilotes".

La complexité de la matière de l'aménagement du territoire et son importance en termes sociétaux, environnementaux et économiques nécessitent une expertise importante. Pour pouvoir prendre des décisions opportunes et efficaces, les élus doivent pouvoir s'appuyer sur des personnes ressources tout comme le citoyen ou l'entreprise souhaitant disposer d'informations fiables par rapport à un projet. Les communes doivent pouvoir bénéficier de trois types d'aide à cet égard.

La première catégorie concerne ***l'aide à la gestion quotidienne***. L'impact positif de la présence des conseillers en aménagement et urbanisme dans certaines communes mérite le maintien et l'amplification du financement des conseillers afin d'en mettre à la disposition de toutes les communes. Il en va de même pour les CCATM. Les démarches positives entamées pour favoriser leur développement doivent être poursuivies. Dans ce cadre, pour assurer la pertinence des avis émis par ces commissions, les moyens suffisants mais nécessaires devraient être dégagés pour aider notamment à la formation de ses membres.

La seconde catégorie reprend les ***aides relatives aux projets communaux***. Les subventions prévues par le Cwatupe en matière de planification doivent être maintenues et budgétées en suffisance. L'extension de ces subventions à des projets pilotes¹² en la matière devrait également être prévue.

Toujours dans ce souci d'améliorer la planification territoriale au niveau des communes, il semblerait intéressant de réfléchir à la possibilité de développer un outil fiscal, ***une taxe communale de planification, qui permettrait aux autorités locales d'étudier en toute indépendance la structuration de leur territoire*** tout en récupérant les coûts d'études engendrés auprès de ceux qui en retirent un bénéfice, soit au moment de la vente de la parcelle devenue, par exemple, constructible, soit après la réalisation d'une construction autorisée par permis d'urbanisme.

En matière d'aménagement actif, il est fondamental de maintenir le ***financement de la rénovation urbaine***, outil indispensable à la cohésion sociale et au renouveau urbain des quartiers dégradés.

¹² Citons à titre d'exemple, la mise en place d'un schéma de développement commercial.

La troisième catégorie reprend *l'aide indirecte*. Que ce soit au travers d'un rôle renouvelé de la Région (via à l'assistance aux communes), au travers d'associations ou via l'offre de formations concrètes et complètes à destination tant des mandataires que des fonctionnaires communaux.

8. Vers une politique d'aménagement du territoire innovante

Objectif

- Favoriser le développement de projets innovants en matière d'aménagement.

Moyens

- Mettre en place une subvention pour des projets innovants.
- Favoriser l'approche "projet" sur l'approche "procédure".

Des subventions *doivent être créées et budgétées en suffisance pour soutenir des projets pilotes*¹³ tant en matière de planification que de projets pour permettre l'émergence de nouvelles pratiques et offrir un champ d'expérimentation à même de proposer des solutions pour rencontrer les nouveaux défis de l'aménagement du territoire.

Le développement d'une politique d'aménagement durable du territoire devrait aussi faire prévaloir *l'approche "projet"* à l'approche "procédure", actuellement de rigueur. C'est avant tout la qualité urbanistique des projets qui doit être au centre des préoccupations. Le souci d'une extrême formalisation par crainte d'une suite juridique défavorable ne peut aboutir qu'à une conception stérilisante au détriment d'une approche qualitative et appropriée au contexte et à l'évolution rapide des enjeux, notamment environnementaux. Les textes, nécessaires à la sécurité juridique de tous les acteurs de l'aménagement du territoire, ne doivent pas constituer les lignes directrices de la réalisation du projet.

¹³ Citons à titre d'exemple, la mise en place d'un schéma de développement commercial.



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

