



L'EVALUATION DU CWATUPE

Audition au Parlement wallon du 31 mai 2011

Monsieur le Ministre,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Introduction

C'est un grand honneur pour moi d'être présent aujourd'hui et de pouvoir partager avec vous quelques réflexions et constats sur la politique de l'aménagement du territoire en Wallonie. Je me réjouis, plus précisément, de pouvoir évoquer brièvement les pistes qui nous paraissent devoir être suivies dans le cadre de l'évaluation du Cwatupe.

Les enjeux de la politique de l'aménagement du territoire sont aussi variés qu'essentiels pour le développement de nos communes. Pour s'en convaincre, il suffit de constater que cette politique a notamment des impacts sur:

- la protection des ressources naturelles,
- le patrimoine bâti,
- la gestion des paysages,
- la mobilité,
- la prise en compte des besoins économiques et agricoles,
- l'organisation des lieux d'habitation et des espaces publics,
- la diminution des consommations énergétiques,
- la lutte contre la désurbanisation, etc.

Pour les communes, toute décision, toute option prise en matière d'aménagement du territoire ont nécessairement des conséquences susceptibles de dépasser le simple cadre de cette politique. Il doit en outre être soigneusement tenu compte des réalités locales telles la composition sociale de la commune, son évolution économique, la qualité de son cadre de vie et son impact sur les finances locales de manière directe et indirecte.

En raison, d'une part, de sa proximité avec le citoyen et les différents acteurs, notamment économiques, actifs sur son territoire, et, d'autre part, des interactions qui existent entre cette matière et ses autres domaines de compétence, la commune est le niveau de pouvoir le plus directement concerné par la politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Parallèlement à ces défis, développer et mener à bien une véritable politique d'aménagement du territoire supposent cependant une maîtrise des outils et de la législation applicable.

Cette nécessité pose la question de la lisibilité et de la praticabilité du Code. A cette problématique vient s'ajouter celle de la visibilité, voire de la prévisibilité des options régionales avec lesquelles il importe que les communes composent.

Dans ce cadre, l'Union des Villes et Communes de Wallonie tient à souligner deux démarches complémentaires et ambitieuses qui tranchent avec des réformes au coup par coup ou des réformes aux objectifs flous:

- l'adoption des objectifs stratégiques par le Gouvernement. Ces objectifs constituent un premier référentiel qui va permettre d'évaluer concrètement la boîte à outils Cwatupe au regard des objectifs poursuivis;
- la publication des lignes de force pour une politique d'aménagement du territoire pour le 21^{ème} siècle, initiative du Ministre Henry, et sa déclinaison au sein des "Ateliers du territoire". Ce processus participe directement à cet objectif global d'évaluation de la politique d'aménagement du territoire.

Dans un tel contexte, il apparaît possible d'évaluer efficacement le Cwatupe, ce afin de définir la manière dont ce Code doit évoluer et vers où il doit se diriger.

Le travail de l'UVCW

Soucieuse de participer le plus activement possible à cette démarche, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a mis en place un processus d'évaluation en interne dont elle tient à partager les conclusions avec l'ensemble des acteurs concernés, ce dans la perspective d'un débat constructif.

En deux mots, ce processus d'évaluation, toujours en cours et dont les conclusions définitives sont attendues pour octobre, se déroule en trois temps:

- de novembre 2010 à avril 2011, nous avons réuni - à concurrence d'une demi-journée toutes les trois semaines - notre Commission Aménagement du Territoire composée pour partie de membres des services urbanisme des communes et pour partie de CATU. Ces réunions étaient structurées suivant les grands thèmes d'évaluation annoncés par le Gouvernement: la planification, les permis, les infractions, les avis et concertation et l'articulation entre polices administratives. Au cours de ces réunions, nous avons pu mettre en exergue différents constats liés à l'application du Cwatupe et à la politique de l'aménagement du territoire. Pour chaque constat, des propositions et solutions ont été avancées. Certains éléments se retrouvent dans ma présentation et je ne manquerai pas de vous communiquer l'ensemble lorsqu'il sera disponible, soit, je l'espère, début juillet, pour les constats;
- en parallèle, et pour compléter et consolider ces constats, nous allons réaliser une grande enquête auprès de l'ensemble des communes wallonnes. Cette enquête sera divisée en deux questionnaires distincts. L'un à destination des mandataires en charge de la matière et plus relatif à la "politique de l'aménagement du territoire", l'autre à destination des services communaux et plus centré sur le "Cwatupe". Ces enquêtes doivent être envoyées aux communes dans les prochains jours;
- sur la base de ces différents constats, et dans la continuité des propositions déjà émises au sein de notre Commission Aménagement du Territoire, nous réaliserons et espérons clôturer pour octobre les propositions qui peuvent en découler.

Vous le voyez, nous avons, nous aussi, entamé un processus ambitieux d'évaluation, en veillant au respect des délais envisagés par le Gouvernement. Vous comprendrez dès lors qu'à l'heure actuelle, je ne sois en mesure d'en aborder que les grandes lignes, et ce sans prétention d'exhaustivité.

Mon exposé sera structuré au regard des attentes des communes et des objectifs qu'elles voudraient voir se réaliser dans les prochaines années. Comme vous le verrez, ces objectifs

s'inscrivent cependant dans la droite ligne de ceux annoncés par le Gouvernement, ce qui nous réjouit.

Vous voyez ici la structure que je vais passer en revue avec les constats et propositions-clés faites par l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

1. Vers une politique d'aménagement du territoire structurante

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

Il convient d'agir tant au niveau régional que communal.

Instruments régionaux

Au niveau régional, il faut tout d'abord **se fixer de nouveaux objectifs de développement territorial**.

A cet égard, il est frappant de constater que, plus de dix ans après son adoption, très peu de communes connaissent et utilisent le SDER. Ce manque d'appropriation et donc d'application de l'instrument s'explique tant par le contenu que par la forme du document.

Au demeurant, il est admis que les objectifs qui ont présidé à son adoption en 1999 ne sont plus en phase avec les attentes, contraintes et besoins actuels. L'on peut ainsi constater l'obsolescence de certaines options (nous pensons, par exemple, à ce qui touche à l'énergie), l'incomplétude voire l'absence d'autres pourtant considérées aujourd'hui comme essentielles (l'environnement, le paysage, les densités d'urbanisation, etc.).

Nous nous réjouissons donc qu'une évaluation du document soit entamée et qu'une actualisation de ses objectifs soit programmée.

Afin d'assurer l'interrelation avec les options locales (rencontre du "top-down" et du "bottom-up"), il conviendrait d'associer étroitement les communes au stade des premières réflexions stratégiques relatives à l'actualisation du SDER.

Une telle participation contribuerait, au demeurant, à accroître la visibilité de l'instrument et, partant, à mieux assurer sa prise en compte au sein des politiques communales. Le SDER pourrait, dans une telle perspective, véritablement contribuer au développement durable et cohérent des territoires communaux.

Nous espérons qu'un processus similaire sera envisagé pour le Schéma de développement commercial régional, en cours d'étude. En l'absence, nous craignons un manque d'appropriation des acteurs directement concernés.

Par ailleurs, il est incontournable d'évoquer la nécessaire révision des plans de secteur. De l'avis de tous les acteurs de l'aménagement du territoire, ces instruments méritent d'être **réévalués et actualisés**.

La plupart de ces plans sont en effet entrés en vigueur il y a une trentaine d'années; leur conception remonte donc encore plus loin dans le temps. Force est aujourd'hui de constater une difficulté sans cesse croissante de répondre à certains besoins socio-économiques et environnementaux en raison de l'obsolescence des plans de secteur: urbanisations en ruban, zones d'habitat et ZACC mal situées, terrains urbanisables coïncidant avec des zones à risque, absence de mixité de fonction, ... autant de concepts contraires au développement durable recherché tant par les politiques régionales que communales.

Nous estimons que deux hypothèses peuvent être retenues: l'une dans laquelle l'outil évoluerait vers une formule plus souple, évolutive, dynamique, dans laquelle la notion même d'affectation du sol pourrait être revue, et l'autre qui s'inscrirait dans la continuité de la formule actuelle, avec une prise en compte des besoins communaux tels qu'établis par une étude prospective et stratégique au niveau communal et une révision corolaire des plans de secteur.

Quelle que soit la voie envisagée, l'Union des Villes et Communes de Wallonie plaide pour une réelle réforme de cette matière, réforme qui doit être entreprise de manière prioritaire.

Dans la mesure où un SDER actualisé est annoncé, il paraît logique d'en attendre les conclusions pour mettre en débat les options prises au stade des plans de secteur. Néanmoins, des avancées devraient être engrangées au plus tôt en termes de méthodologie pour savoir comment la révision pourra se réaliser.

Instruments communaux

La structure du paysage, au sens propre, comme au sens figuré, passe nécessairement par une réflexion sur **la cohérence des outils de planification communaux** (SSC, RCU, RUE, PCA, RIE, ...).

A cet égard, plusieurs aspects gagneraient à être clarifiés:

- énoncer plus clairement les objectifs propres à chaque outil. Il ne nous semble pas logique, par exemple, que l'on ne sache pas aujourd'hui distinguer clairement le RUE et le PCA quant à leurs finalités respectives;
- clarifier la hiérarchie entre les instruments;
- harmoniser les dénominations (le RUE fait partie de la famille des schémas, pourquoi dès lors ne pas l'appeler comme cela?);
- assurer la souplesse dans la révision des instruments et favoriser l'inscription, en leur sein, de paramètres d'évaluation permettant d'évaluer périodiquement l'atteinte des objectifs qu'ils contiennent. Cette évaluation est nécessaire, mais n'est pas fréquente à l'heure actuelle;
- réduire le temps nécessaire à leur élaboration et leur adoption. Sur ce dernier point, essentiel, nous dégageons deux pistes majeures:
 - le socle de diagnostic (mise à disposition d'un ensemble de données récentes permettant d'aller plus vite à l'essentiel en fonction de l'outil choisi);
 - et le socle de procédure (harmonisation des étapes d'adoption des documents, la formule actuelle des PCA étant selon nous l'exemple à ne pas suivre tant le cheminement administratif est devenu long et complexe).

Parallèlement, il conviendrait de réfléchir à **la complétude de l'architecture des outils de planification**.

Même si la gamme des outils est large, certains instruments d'aide à la décision semblent en effet faire défaut.

Ainsi, nous pensons qu'il devrait être possible, à terme, que deux ou plusieurs communes s'associent pour élaborer un schéma de structure supra-communal. De telles démarches sont possibles en matière de mobilité; il nous semble important de pouvoir ouvrir le champ des possibilités.

Dans un autre registre, l'adoption de schémas d'urbanisme commercial devrait trouver un cadre et un contenu et devrait pouvoir être soutenue par la Région. A notre sens, la suite logique de l'adoption d'un schéma de développement commercial régional doit trouver sa continuité dans la réalisation de schémas communaux; schémas qui existent au demeurant déjà, vous le savez, dans un certain nombre de communes.

Enfin nous estimons que l'élaboration de RCU partiels, soit d'un point de vue thématique, soit d'un point de vue géographique, doit pouvoir être soutenue par la Région.

2. Vers une politique d'aménagement du territoire concertée

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

A juste titre, le Gouvernement wallon a reconnu le rôle central de l'échelon local dans la mise en œuvre des politiques de l'aménagement du territoire. Ce rôle est essentiel et doit être préservé, voire, dans certains cas, renforcé. Les missions de planification et de gestion des autorisations urbanistiques, confiées à la commune, doivent s'accompagner d'un dialogue régulier avec les autorités régionales.

Mais ce n'est que combinés au principe de subsidiarité concrétisé de manière stable que le dialogue, la répartition des missions et tâches des différentes autorités publiques devraient pouvoir s'opérer. En d'autres termes, il importe que la Région mette en place un cadre cohérent, au sein duquel les communes pourront exercer, en toute autonomie, leur compétence propre.

Dans un souci d'efficacité, les villes et communes souhaitent également 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. Relevons que le manque de disponibilité des fonctionnaires délégués, lié à la variété de leurs missions ainsi qu'à l'ampleur de leur compétence territoriale, ne permet pas toujours un contact régulier avec les décideurs communaux.

En vue d'améliorer la collaboration Région/communes, plusieurs pistes sont possibles:

- en matière de planification, les villes et communes souhaitent que la planification reste une compétence exclusive du secteur public. Par ailleurs, 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. Il nous semble par exemple logique que les communes soient associées dès le départ dans la définition des périmètres RGSBR, ce qui n'est pas nécessairement le cas actuellement;
- une harmonisation des pratiques et jurisprudences administratives au niveau de la DGO4 ainsi qu'entre tous les fonctionnaires délégués serait bénéfique pour l'ensemble des acteurs;
- 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, de leur suivi ou pour les projets d'importance aux impacts environnementaux multiples. Dans ce cadre, la formation d'une équipe pluridisciplinaire constituée de personnes aux compétences complémentaires (architecte, urbaniste, géographe, agronome, paysagiste, économiste, juriste, etc.) pourrait s'avérer opportune.

3. Vers une politique d'aménagement du territoire volontaire

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.

Il est frappant de constater aujourd'hui qu'aucune réelle culture de la politique foncière n'existe en Wallonie. Deux éléments sont souvent avancés pour justifier ce constat: les moyens financiers et les outils.

A notre sens, l'activation d'une réelle politique foncière passe par la mise à disposition d'un budget régional pour des acquisitions publiques au niveau local (expropriation ou droit de préemption). Cette aide doit se combiner à la mise en place de partenariat public-privé ou public-public.

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 et une définition des noyaux d'habitats. Les périmètres relatifs aux noyaux d'habitats devraient être accompagnés d'instruments opérationnels leur permettant d'agir en ce sens (pour exemple: instauration d'un droit de préemption automatique dans les noyaux d'habitats).

Enfin, pour assurer l'efficacité des politiques communales, il conviendrait d'instaurer, en contrepartie du système des moins-values, 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.

4. Vers une politique d'aménagement du territoire efficace

Une politique d'aménagement durable du territoire passe avant tout par une réelle simplification administrative des textes et procédures sur lesquels elle se fonde.

Cette simplification administrative ne peut cependant s'envisager sur la 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 davantage 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.

A cette fin, plusieurs pistes peuvent être avancées:

- il conviendrait tout d'abord d'améliorer la structure du Code:
 - en distinguant clairement les outils liés à l'aménagement du territoire et ceux liés à l'urbanisme et l'architecture;
 - en rationalisant aussi les procédures (par exemple, en créant un tronc commun de procédures pour les outils de planification, un tronc commun de procédures d'évaluation des incidences ou pour les enquêtes publiques au sein du Code de l'environnement);
 - en créant un lexique. L'absence de définition claire de certains termes est source d'insécurité juridique importante: que recouvre la notion d'isolant, de cours et jardin, d'agrandissement, ...? Aucune de ces notions, et biens d'autres, ne sont réellement définies;
- il conviendrait de supprimer les impositions réglementaires sans valeur ajoutée (dans ce cadre, le contrôle de l'implantation des constructions par le collège communal, visé à l'article 137, est un bon exemple). Cette obligation ne devrait-elle pas faire partie intégrante de la politique de certification des bâtiments externalisée à envisager dans le cadre de la réforme de la politique des infractions urbanistiques?
- il s'impose aussi de diminuer la charge administrative.
Prenons dans ce cadre l'exemple des informations urbanistiques (CU1) et notariales. Les différents acteurs de la politique d'aménagement du territoire, notamment 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. Ainsi, en 2010, rien que pour les ventes d'immeubles, on a pu compter près de 25.000 opérations en Région wallonne. A 20 minutes de travail minimum pour chaque dossier, se rend-on compte de la simplification

sous-jacente qui émanerait d'une informatisation et d'une centralisation de ces données? Ce processus est actuellement en cours de réalisation au sein de la DGO4. Donnons-lui les moyens de continuer et d'activer ce travail;

- il convient ensuite d'adapter les procédures aux actes et travaux projetés. Il est évident que tout projet ne nécessite pas enquête publique ou avis du fonctionnaire délégué, mais à l'heure actuelle, la logique qui répartit les projets entre les différentes procédures n'apparaît pas toujours évidente. Réfléchir par catégorie permettrait d'abandonner l'option actuelle de "liste" qui a démontré ses nombreuses limites;
- il s'impose enfin d'assurer la sécurité juridique des biens et des transactions sur ceux-ci en réformant la problématique des infractions urbanistiques.

Une nouvelle approche de la problématique de l'infraction urbanistique devrait se faire jour. A cet égard, il apparaît notamment 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 pourrait s'envisager d'abroger les infractions de maintien pour l'ensemble des actes et travaux réalisés avant l'entrée en vigueur des plans de secteur. Il serait également possible 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 (les articles 262 et suivants par exemple).

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.

Il serait par ailleurs nécessaire de définir la procédure applicable à la certification des bâtiments. Ne serait-il pas intéressant, dans ce cadre, d'envisager la création d'un "passeport du bâtiment" réalisé par des personnes agréées et comprenant l'ensemble des certifications nécessaires? PEB, permis de location, certification urbanistique, électricité, etc.? Ce procédé rationaliserait les coûts et les procédures tout en augmentant la sécurité juridique et la simplification administrative.

Notons enfin l'impérieuse nécessité de revoir les procédures applicables en matière de PEB et, surtout, le régime particulier d'infraction qui y est prévu.

5. Vers une politique d'aménagement du territoire soutenue

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. Les communes doivent pouvoir bénéficier de deux 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 du territoire 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. A côté de ces moyens humains, la mise à disposition de moyens techniques tels des SIG doit pouvoir être envisagée.

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. Dans ce cadre, il est essentiel de prévoir des subsides pour les RUE dans et en dehors des ZACC afin d'assurer un équilibre réel dans la négociation avec les promoteurs.

Il serait aussi nécessaire de subsidier les RCU partiels dont on a parlé plus haut.

Conclusion

De manière justifiée et attendue, l'évaluation du Cwatupe a été décidée. Vous le savez, le sujet est aussi vaste que complexe et les enjeux sont primordiaux. La tâche s'annonce donc ardue, logiquement à la hauteur des attentes des différents acteurs.

En sa qualité de représentante des pouvoirs locaux, acteurs-clés de la politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'Union des Villes et Communes de Wallonie entend participer activement à cette évaluation, ce en vue de contribuer à la véritable optimisation du Code qui peut être prochainement escomptée. Dans le cadre de la présente note, en raison non seulement du temps qui m'est imparti mais également du processus d'évaluation interne à l'Union actuellement en cours, seule une part des attentes principales des communes aura pu être brièvement abordée.

Au-delà de ces premières considérations, nous souhaiterions insister, compte tenu des expériences précédentes, sur l'impérieuse nécessité qui existe à octroyer à l'ensemble des acteurs de la politique de l'aménagement du territoire – parmi lesquels, bien entendu, les communes mais aussi les architectes, les notaires, les promoteurs, les géomètres ou même les citoyens – le temps et les moyens nécessaires pour l'appréhension de toute nouvelle réforme. Evitons l'hypothèse d'une législation qui entre en vigueur avant même sa publication au *Moniteur belge*, comme ce fut le cas pour la composition de la demande de permis. Prenons le temps de former et d'informer les personnes concernées. La réflexion qui préside à l'écriture d'un texte prend du temps. Si nous sommes là, c'est que vous en êtes pleinement conscients. Mais l'implémentation de cette réflexion dans la pratique nécessite elle aussi un temps certain.

Je vous remercie de votre attention.

TCE/MDE/30.5.2011