



Avant-projet d'arrêté formant le Code du développement territorial (CoDT) Partie réglementaire

Avis du CA de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

SYNTHESE

La réforme du CoDT – actuellement en discussion au Parlement Wallon – nécessite une refonte du cadre réglementaire tant sur la forme (actualisation, renvois, numérotation des articles, etc.) que sur le fond (adoption des arrêtés nécessaires à l'application de nouveaux outils tel le périmètre U). Le texte en projet regroupe, en un seul document, l'ensemble des arrêtés d'exécution actuellement présents dans la seconde partie du Cwatupe.

Dans le cadre de l'analyse effectuée¹, il nous semble indispensable de mettre en avant trois modifications fondamentales pour le développement territorial local et les politiques communales y liées. Il s'agit du **périmètre U**, de l'instauration de **nouvelles directions extérieures** et des **subventions** octroyées pour les plans, schémas et guides.

Pour le surplus, on peut, d'une part, souligner positivement les précisions apportées à la liste des actes et travaux aux impacts limités au sein d'une nouvelle « **nomenclature** ». La présente note apporte cependant des **précisions complémentaires** souhaitables. Elle souligne également **l'importance d'acter l'impossibilité d'appliquer les régimes de dispenses ou de déclarations en cas de dérogations ou d'écart** à un plan, guide, ou schéma. On peut, d'autre part, regretter l'absence de disposition concernant le régime de **captation des plus-values**. Pour être effectif, en effet, ce mécanisme requiert la désignation des fonctionnaires chargés de leur perception.

La détermination des périmètres U (R.II.64-8 à R.II.64-11)

L'Union des Villes et Communes de Wallonie a déjà pu, au travers de son avis sur le CoDT, saluer le potentiel qui est attribué à ces périmètres; réels vecteurs de **concrétisation d'un projet de territoire**. Nous soulignons cependant qu'un tel objectif ne pourrait convaincre sans assurer **la pertinence de leur localisation et l'adhésion corrélative des autorités communales**. Pour rencontrer cet objectif essentiel de pertinence et favoriser un effet d'entraînement autour de l'activation de ces périmètres, il convient de **féderer l'ensemble des acteurs autour du projet initié**.

Les critères et latitudes inscrits au sein du présent avant-projet d'arrêté jouent un rôle fondamental pour rencontrer ces attentes et, partant, **déterminer la pertinence, la viabilité et l'opérationnalité de ces « territoires centraux »**.

¹ Le temps imparti et l'ampleur de la réforme ne nous ont pas permis de procéder à une analyse exhaustive du présent avant-projet. Nous regrettons dans ce cadre de ne pouvoir analyser plus amplement certains pans pourtant essentiels pour le développement territorial local ou le travail quotidien des communes, à l'instar du nouveau régime des compensations alternatives ou des nouveaux principes régissant la composition des demandes de permis.

A la lecture du présent avant-projet, **un certain nombre de compléments ou de tempéraments** nous semble devoir être inscrits si l'on veut effectivement rencontrer ces objectifs. Notre inquiétude porte également sur la faisabilité pratique du mécanisme et les outils indispensables à mettre en place pour y arriver. Ces propositions peuvent se résumer de la manière suivante :

Au niveau des critères (pages 10 et 11)

- Compléter les critères en prenant en considération les **disponibilités foncières** pour chaque périmètre U ;
- Admettre une **plus grande souplesse** dans les critères relatifs aux « services de base » et à la desserte par les transports en commun ;
- Prendre en considération les « **points poste** ».

Au niveau des modifications de l'avant-projet de périmètre (pages 12 et 13)

- Fournir aux communes tous les **éléments qui ont fondé la décision** ;
- Prendre en considération les « **logements** » **qui seront réalisés dans un futur proche** (à l'instar de ce qui est prévu pour les services, équipements et desserte).

Au niveau des retraits des avant-projets de périmètre (pages 13 et 14)

- Ne **pas limiter a priori la possibilité de retirer certains avant-projets de périmètre** (ni en nombre, si aux seules communes disposant d'un SSC/SDC) ;
- Ne **pas interdire a priori la possibilité d'ajouter certains périmètres**.

Au niveau de la possibilité de compléter les avant-projets de périmètre (pages 14 à 16)

- Permettre aux conseils communaux de proposer de compléter les périmètres sur la base **d'avant-projet « actualisé »** ;
- Permettre **de retirer des parties au périmètre proposé**. En cas de retrait de certaines parties, **permettre de les compenser** par ailleurs sans entamer le quota des 10 % ;
- Permettre de **compenser les superficies objectivement non-bâissables** sans entamer le quota des 10 %. Permettre, comme alternative, de **proposer un autre territoire central** en complément ;
- Permettre de prendre en considération les **terrains nécessaires au développement d'un réel projet de territoire** et ce, sans entamer le quota des 10 % ;
- Définir la **méthode de délimitation** de périmètres.

Au niveau de la mise en œuvre (pages 16 et 17)

- Garantir une **réponse adaptée aux besoins techniques des communes** – tant pour l'actualisation des données que pour la recherche et la justification des compléments éventuels – en mettant notamment en place une **plateforme informatique dynamique** spécifique, en prévoyant un **appui effectif de la DGO4**, en favorisant la mise en place de **diagnostic territorial** et en fournissant **les informations et formations indispensables** ;
- Assurer une **mise en œuvre phasée et une implémentation progressive** des consultations des conseils communaux ;
- Amorcer le processus par le biais d'une première phase portée par des **communes pilotes volontaires**.

Les directions extérieures (R.I.3-1)

L'avant-projet d'arrêté prévoit que le territoire de la Région serait divisé en **11 ressorts** (au lieu de 8 actuellement) au sein desquels s'exercent les compétences d'un fonctionnaire délégué. Il convient de constater que les raisons ou les objectifs justifiant cette augmentation du nombre de fonctionnaires délégués et justifiant le nouveau découpage des directions extérieures n'apparaissent pas clairement.

L'objectif poursuivi par les villes et communes est, d'une part, de permettre aux fonctionnaires délégués **d'assumer l'ensemble des leurs compétences** et, d'autre part, de **renforcer leur rôle de conseil**. Dans la mesure où l'augmentation du nombre de ressorts ne s'accompagnera pas d'un renforcement du cadre existant, notre Conseil d'administration ne peut soutenir le projet de création de trois nouvelles directions tel qu'envisagé.

En toute hypothèse, si une évaluation des territoires d'action des directions extérieures est opérée, il serait opportun qu'un **lien plus étroit entre le territoire de compétence des directions extérieures et les territoires de projets** – soit ambitionné au sein du SDER, soit au travers d'autres politiques (comme la mobilité) – soit opéré.

Les subventions (R.I.14-1 à R.I.14-24)

Les articles relatifs aux subventions, actuellement localisés dans les articles 255 et suivants du Cwatupe, sont substantiellement retravaillés. Différentes propositions complémentaires peuvent être faites. Un tableau, aux pages 8 et 9, les résume. Nous retiendrons spécialement :

- la nécessité d'augmenter le plafond pour les révisions de plan de secteur ;
- la nécessité de réévaluer les catégories de communes et les plafonds relatifs à l'élaboration ou la révision des schémas de développement communaux ;
- la nécessité de compenser intégralement les révisions imposées par des instruments régionaux ;
- la nécessité d'augmenter le plafond des subsides octroyés pour les schémas d'urbanisation et l'obligation de pouvoir aider, en proportion, les communes ne disposant pas de CCATM.

Contexte

La réforme du Cwatupe – actuellement en discussion au Parlement wallon – nécessite une refonte du cadre réglementaire tant sur la forme (actualisation, renvois, numérotation des articles, etc.) que sur le fond (adoption des arrêtés nécessaires à l'application de nouveaux outils tel le périmètre U).

De manière plus spécifique, les nouvelles dispositions réglementaires intégrées sont :

- la modification des conditions d'agrément et adaptation de la commission d'agrément des auteurs de projets ;
- la définition des petits abris pour animaux, des activités complémentaires et de diversification agricole ;
- la définition du réseau des principales infrastructures de communication ;
- la définition des compensations alternatives ;
- la définition des critères et de la méthodologie de détermination des périmètres U ;
- la définition de la nomenclature des « petits permis » ;
- la détermination des listes des actes et travaux soumis à enquête publique ou à consultation de voisinage ;
- la détermination de la liste des infractions non fondamentales.

En outre, le projet d'arrêté prévoit la création de trois directions extérieures supplémentaires. L'on passerait ainsi de 8 à 11 fonctionnaires délégués dans un découpage territorial redéfini. Soulignons qu'en parallèle, mais nous ne disposons pas ici des textes, un mécanisme de mobilité des fonctionnaires délégués entre les différentes directions extérieures est envisagé.

L'objectif est de pouvoir offrir aux acteurs de cette politique une réforme complète comportant la partie décrétale et réglementaire qui, à l'instar du Cwatupe, garderait une forme codifiée.

Analyse

Le texte en projet regroupe, en un seul document, l'ensemble des arrêtés d'exécution actuellement présents dans la seconde partie du Cwatupe (exception faite de certaines parties « retirées » du futur CoDT, comme la PEB ou le patrimoine). Par soucis de lisibilité et de parallélisme, la structure adoptée est similaire à celle du CoDT. La valeur réglementaire du texte est soulignée par un « R » précédent le numéro de l'article, à l'instar de la partie décrétale précédée, elle, par un « D ».

Nous procéderons ci-dessous à une analyse des points principaux de cet arrêté en attirant tout particulièrement l'attention sur les Périmètres U, cœur de la réforme et enjeu considérable pour les communes et leur développement territorial.

Le temps imparti et l'ampleur de la réforme ne nous ont pas permis de procéder à une analyse exhaustive du présent avant-projet. Nous regrettons dans ce cadre de ne pouvoir analyser plus amplement certains pans pourtant essentiels pour le développement territorial local ou le travail quotidien des communes, à l'instar du nouveau régime des compensations alternatives ou des nouveaux principes régissant la composition des demandes de permis

1. Les directions extérieures (R.I.3-1)

L'article R.I.3-1 en projet prévoit que le territoire de la Région serait divisé en 11 ressorts (au lieu de 8 actuellement) au sein desquels s'exercent les compétences d'un fonctionnaire délégué.

Cet article semble pouvoir constituer une réponse au constat avancé notamment par notre association dans le cadre de ses différents avis.

Pour rappel, notre conseil d'administration, tant dans le cadre de l'évaluation du Cwatupe que de son avis sur la première lecture du CoDT, préconisait que le lien qui unit les autorités locales et régionales (spécialement les fonctionnaires délégués) soit repensé et renforcé. L'un des souhaits principal était d'augmenter **la disponibilité des autorités régionales**², tant par une action sur les compétences que sur le cadre. Il était également précisé que les relations qui les unissent aux communes évoluent vers **plus de complémentarité** et que **la cohérence des décisions** entre les différentes directions extérieures soit consolidée³.

Sans revenir sur nos remarques fondamentales entourant l'évolution de l'autonomie communale et du rôle du fonctionnaire délégué au travers de la réforme du CoDT, il convient ici de s'interroger sur la pertinence de l'option et du découpage proposé. Le présent projet pose en effet question sur l'objectivation des options prises :

- d'une part, **ni la justification de l'augmentation du nombre de fonctionnaire délégué** (qui passe à 11), **ni les raisons objectivant la création de nouvelles directions** en lieu et place du renforcement du cadre existant, **n'apparaissent clairement** au sein de l'avant-projet d'arrêté. Il n'est par ailleurs pas précisé si la création de ces nouvelles directions s'accompagnera, en sus de la désignation de nouveaux fonctionnaires délégués, de l'engagement du personnel nécessaire à leur bon fonctionnement (il n'est dès lors pas exclu que des transferts entre directions soient opérés afin d'assurer un cadre de fonctionnement suffisant pour ces nouvelles directions sans engagements complémentaires).
- D'autre part, le **projet de découpage** nous semble souffrir d'une **même absence d'objectivation** qui ne nous permet pas de comprendre le procédé utilisé et l'opportunité des territoires proposés. Ce nouveau projet de territoire administratif semble de surcroît peu cohérent avec d'autres territoires existants (pour exemple : provinces, arrondissements judiciaires ou dynamiques territoriales⁴) ou ambitionnés pour exemple au sein du projet SDER (aires métropolitaines⁵, bassins de vies⁶ ou également dynamiques territoriales⁷).

Il nous semble évident, pour répondre aux attentes des villes et communes, qu'en parallèle à une réflexion sur les missions des fonctionnaires délégués (entamée au sein du projet de CoDT), une réflexion sur les moyens mis à leur disposition soit enclenchée.

L'objectif est d'une part de permettre aux fonctionnaires délégués **d'assumer l'ensemble des leurs compétences**⁸ et, d'autre part, de **renforcer leur rôle de conseil**, attendu vivement par les communes (rôle qui s'imposera également au travers des nouvelles réunions de projet).

² Une enquête réalisée par nos soins auprès des communes avait relevé que 85 % d'entre elles souhaitait que ces relations soit davantage développées.

³ Nous avons en effet pu constater, notamment au travers de l'enquête précitée, des divergences de vue et d'interprétation entre le positionnement de l'Administration centrale et celui adopté par ses directions extérieures, 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 V. not. projet de SDER, annexe 4, p. 136.

⁵ V. not. projet de SDER, pages 64 et s.

⁶ V. not. projet de SDER, pages 60 et s. et 137 (annexe 5).

⁷ V. not. projet de SDER, annexe 4, p. 136.

⁸ Nous constatons qu'actuellement ce n'est pas nécessairement le cas (tant en termes de conseil ou de dialogue que de compétence propre, comme la PEB, les infractions ou les CU2).

Dans la mesure où l'augmentation du nombre de ressorts ne s'accompagnera pas d'un renforcement du cadre existant, notre Conseil d'administration ne peut soutenir le projet de création de trois nouvelles directions tel qu'envisagé.

Le cas échéant, si cela s'avère nécessaire, une évaluation des territoires d'action des directions extérieures pourrait être opérée en parallèle afin de redessiner les directions existantes, voire de le compléter. Il nous semble dans ce cadre intéressant qu'un **lien plus étroit entre le territoire de compétence des directions extérieures et les territoires de projets** – soit ambitionnés au sein du SDER, soit au travers d'autres politiques (comme la mobilité) – soit opéré.

Dans tous les cas – que l'on garde la situation existante ou que l'on crée de nouvelles directions – il sera indispensable d'assurer une plus grande **cohérence entre les différents fonctionnaires délégués**. Des relations structurelles avec la DGO4 nous semblent dans ce cadre indispensable.

Enfin, la réforme se devra de repenser le nom des directions extérieures afin de faciliter, pour tous, la compréhension du territoire visé.

2. Les subventions (R.I.14-1 à R.I.14-24)

Les articles relatifs aux subventions, actuellement localisés dans les articles 255 et suivants, sont substantiellement retravaillés. Il est possible de les résumer par le tableau suivant.

<i>outils</i>	<i>objectifs</i>	<i>montant</i>	<i>% max</i>	<i>Conditions</i>	<i>CCATM</i>
PdS	Révision communale	15.000	60%	/	Non
SDC	Elaboration ou révision totale	250.000	80%	Communes de + de 65.000 habitants	Oui
		75.000	80%	Communes de - de 65.000 habitants	
	Révision partielle	250.000	80%	Communes de + de 65.000 habitants et Montant multiplié par le pourcentage de territoire communal visé par la révision	
		75.000	80%	Communes de - de 65.000 habitants et Montant multiplié par le pourcentage de territoire communal visé par la révision	
GCU	Elaboration ou révision totale	75.000	80%	Communes de + de 65.000 habitants	Oui
		37.000	80%	Communes de - de 65.000 habitants	
	Révision partielle	75.000	80%	Communes de + de 65.000 habitants et Montant multiplié par le pourcentage de territoire communal visé par la révision	
		37.000	80%	Communes de - de 65.000 habitants et Montant multiplié par le pourcentage de territoire communal visé par la révision	
SU	Elaboration ou révision totale	10.000	80%	/	Oui
RIE	Pour SDC et SU	15.000	60%	/	/

a. La révision de plan de secteur

Le projet d'arrêté crée une subvention spécifique pour les révisions de plan de secteur d'initiative communale (vouée à remplacer les PCAR).

Il était en effet indispensable de maintenir une faculté, pour les pouvoirs locaux, d'être à l'origine de dossiers permettant de faire évoluer les dispositions du plan de secteur qui entraveraient la concrétisation d'un objectif de développement local, en tout cas lorsque la portée du projet correspond effectivement à un rayonnement intra-communal (dans les autres cas, il est logique que l'initiative vienne de la Région).

Dans la mesure où les PCAR étaient susceptibles d'être subventionnés à 80 %, le pourcentage et surtout le montant forfaitaire maximum alloué (15.000 euros) nous interpellent. En effet, dès lors qu'il est admis que plus les années passent et nous éloignent de l'époque où le plan de secteur a été conçu, plus le nombre de situations où ce document doit être révisé est potentiellement élevé, il n'est pas logique de marquer une différence entre les incitants. A tout le moins, au vu des montants pratiqués, il conviendrait de relever la valeur de la subvention à 25.000 euros.

b. Les schémas de développement communaux

Le présent projet distingue le montant de la subvention attribuable en fonction du nombre d'habitats de la commune concernée (plus de 65.000 ou moins de 65.000).

Il nous semble qu'il existe, dans cette catégorisation, un risque de créer un gros déséquilibre dans l'attribution des subventions et, partant, un problème d'équité entre types de communes. Les SSC des six grandes villes qui s'en sont doté ont coûté nettement plus cher que les autres, c'est un fait, mais en dessous du seuil des 65.000 habitants il y a un nombre non négligeable de villes et de communes urbaines pour lesquelles les plafonds renseignés seraient, dans les faits, bien en-deçà des 80 % indicatifs. Nous proposons donc les catégories et plafonds suivants pour les SDC (et raisonnement analogue pour les autres cas de figure):

- moins de 30.000 habitants: 70.000 euros,
- entre 30.000 et 80.000 habitants: 95.000 euros,
- plus de 80.000 habitants: 250.000 euros.

Pour le surplus, rappelons qu'en cas d'incompatibilité entre le schéma de développement de l'espace régional entré postérieurement en vigueur et un schéma de développement communal, ce dernier doit faire l'objet d'une révision dans les quatre ans en vue de sa mise en conformité avec le schéma régional (D.II.14). À défaut, le schéma communal cesse de produire ses effets non conformes au schéma régional.

Il est à ce titre nécessaire que les budgets régionaux suffisants soient dégagés afin de permettre aux communes d'effectuer les adaptations nécessaires suite à l'adoption du SDER. Cette révision, imposée par le SDER (outil régional), **doit être compensée intégralement par la Wallonie**. Il conviendra de prévoir une disposition, le cas échéant transitoire, sur ce point.

c. Les schémas d'urbanisme (SU – nouveaux PCA et RUE)

Le projet d'arrêté étend la possibilité d'octroi d'une subvention à l'ensemble des instruments qui, demain, feraient partie intégrante de la notion de schéma d'urbanisation. Puisque rationalisé et « absorbé » par cet instrument, tant les PCA que les RUE seraient donc concernés. Ce principe répond aux attentes des villes et communes.

Trois remarques importantes doivent cependant être faites.

- L'on constate tout d'abord qu'une CCATM est indispensable pour l'octroi de tout subside à l'élaboration ou la révision d'un schéma d'urbanisation. Cette condition complémentaire diverge des principes existants. Actuellement en effet, les communes peuvent bénéficier d'un subside, même en l'absence d'une CCATM. Ce subside est dans ce cas réduit de 20 %. Nous proposons qu'un principe similaire soit gardé dans le présent projet.
- Nous constatons ensuite que, contrairement aux autres instruments et aux dispositions actuelles, aucun subside n'est envisagé pour la révision partielle d'un SU.
- Enfin, soulignons que le plafond de 10.000 euros pour les élaborations et révisions totales de SU est, eu égard à la pratique des PCA et RUE, assez dérisoire. Si c'est bien une aide de 80 % qui est prévue (ce qui nous semble cohérent), ce plafond devrait être relevé à 40.000 euros.

En conclusion, la disposition concernée pourrait être réécrite comme suit :

« 5° pour l'élaboration et la révision totale du schéma d'urbanisation, quatre-vingt pour cent du montant visé à l'article R.I.14-6, 4°, et d'un montant maximum de quarante mille euros. Lorsque la commune ne dispose pas d'une CCATM, soixante pour cent du montant visé à l'article R.I.14-6, 4°, et d'un montant maximum de trente mille euros.

6° pour la révision partielle du schéma d'urbanisation, quatre-vingt pour cent du montant visé à l'article R.I.14-6, 4°, et d'un montant maximum de vingt mille euros. Lorsque la commune ne dispose pas d'une CCATM, soixante pour cent du montant visé à l'article R.I.14-6, 4°, et d'un montant maximum de quinze mille euros».

d. Les guides communaux d'urbanisme

Une remarque similaire à celle avancée pour les schémas développement communaux doit être faite sur la nécessité de compenser intégralement les frais avancés par les communes pour se mettre en conformité avec le GRU conformément à ce qui est inscrit dans l'article D.III.10 du CoDT.

e. En conclusion

Nos propositions peuvent se résumer comme ceci :

outils	objectifs	montant	% max	conditions	CCATM
PdS	Révision communale	25.000	80%	/	Non
SDC	Elaboration ou révision totale	250.000	80%	Communes de + de 80.000 habitants	Oui
		95.000	80%	Communes d'entre 30 et 80.000 habitants	
		70.000	80 %	Communes de - de 30.000 habitants	
	Révision partielle	250.000	80%	Communes de + de 80.000 habitants et montant multiplié par le pourcentage de territoire communal visé par la révision	
		95.000	80%	Communes d'entre 30 et 80.000 habitants et montant multiplié par le pourcentage de territoire communal visé par la révision	

		70.000	80%	Communes de - de 30.000 habitants et montant multiplié par le pourcentage de territoire communal visé par la révision	
	Révision conformément à l'article D.II.14	/	100%	/	Non

GCU	Elaboration ou révision totale	70.000	80%	Communes de + de 80.000 habitants	Oui
		40.000	80%	Communes d'entre 30 et 80.000 habitants	
		30.000	80%	Communes de - de 30.000 habitants	
	Révision partielle	70.000	80%	Communes de + de 80.000 habitants et Montant multiplié par le pourcentage de territoire communal visé par la révision	
		40.000	80%	Communes d'entre 30 et 80.000 habitants et montant multiplié par le pourcentage de territoire communal visé par la révision	
		30.000	80%	Communes de - de 30.000 habitants et Montant multiplié par le pourcentage de territoire communal visé par la révision	
	Révision conformément à l'article D.III.10	/	100%	/	Non

SU	Elaboration ou révision totale	40.000	80%	/	Oui
		30.000	60%	/	Non
	Révision partielle	20.000	80%	/	Oui
		15.000	60%	/	Non

RIE	Pour SDC et SU	15.000	60%	/	/
-----	----------------	--------	-----	---	---

3. La détermination des périmètres U (R.II.64-8 à R.II.64-11)

Les dispositions qui consacrent les critères et la procédure de détermination des périmètres U sont sans conteste les plus fondamentales de cet avant-projet d'arrêté. Ils vont, à eux seuls, déterminer l'avenir du développement territorial local.

Pour rappel, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a déjà pu, au travers de son avis sur le CoDT, saluer le potentiel qui est attribué à ces périmètres et qui vise, notamment, à procéder à une refonte des principes régissant le plan de secteur y localisé. Nous soulignons cependant qu'un tel objectif ne pourrait convaincre sans assurer **la pertinence de leur localisation et l'adhésion corrélative des autorités communales**. Pour rencontrer cet objectif essentiel de pertinence et favoriser un effet d'entraînement autour de l'activation de ces périmètres, il convient de fédérer l'ensemble des acteurs autour du projet initié.

Les critères et latitudes inscrites au sein du présent avant-projet d'arrêté constitue un pan décisif pour cet effet d'entraînement. Il va, à lui seul, en fonction de son contenu, **déterminer la pertinence, la viabilité et l'opérationnalité territoires centraux**.

Concrètement, rappelons que l'établissement d'un périmètre U se ferait en trois temps :

1. **Un avant-projet de périmètre(s)** est établi par le Gouvernement sur la base de critères énoncés dans le présent projet. Cet avant-projet de périmètre(s) – réalisé « automatiquement » sur la base d'un processus informatique – est soumis à l'avis du conseil communal concerné qui dispose de trois mois pour se prononcer sur sa

pertinence. Il le fait dans le cadre et suivant la latitude fixée également par le présent projet.

2. Sur la base de cet avis, le (ou les) **projets de périmètre(s)** est (sont) adopté(s) par le Gouvernement. Ce (ou ces) projet(s) est (sont) alors soumis aux phases d'évaluation environnementale, de consultations et de participations.
3. Le (ou les) périmètre(s) est(sont) **définitivement adopté(s)** par le Gouvernement.

Comme souligné, le présent avant-projet d'arrêté est donc d'importance puisqu'il fixe, d'une part, les critères qui détermineront la base de travail (les avant-projets) et qu'il détermine, d'autre part, la latitude laissée aux communes pour non seulement préciser, compléter ou rectifier ces critères mais également avancer, le cas échéant, des propositions complémentaires voire alternatives.

Nous distinguerons ci-dessous chacune de ces étapes procédurales en axant notamment nos préoccupations sur la faisabilité pratique, pour les communes, de répondre à l'heure actuelle aux attentes gouvernementales.

a. Les critères d'établissement de l'avant-projet de périmètre

Trois catégories de critères sont prévues pour pouvoir établir l'avant-projet de périmètre U (R.II.64-8) :

- une affectation en zone urbanisable ;
- une concentration de logements suffisante ;
- soit la présence de trois services de base à moins de 700 mètres, soit la présence d'une desserte en bus suffisante et de deux services de base à moins de 700 mètres, soit une desserte en train suffisante.

Ces critères sont définis plus précisément à l'article R.II.64-9⁹. De surcroît, soulignons que les ZACC attenantes aux zones destinées à l'urbanisation sont d'office intégrées dans le périmètre et qu'un périmètre U ne peut faire moins de 15 hectares.

Ces principes s'inscrivent dans la continuité des propositions de notre association, qui prônait depuis le début de la réflexion le recours à plusieurs critères complémentaires – non exclusivement limités à la densité – tout en favorisant la mise en place de leur « relativité ». Les réalités communales étant en effet diverses et variées, le seuil à prendre en considération ne pouvait être similaire pour l'ensemble du territoire¹⁰.

De surcroît, comme nous le verrons au point suivant, la **possibilité de compléter ces critères** généraux au regard de services, commerces ou dessertes de bus ou gare, permet de parfaire la concordance des principes généraux aux spécificités locales. Aux services cités (écoles fondamentales, commerces courant de plus de 100 m², pharmacies, bureaux de poste, administrations communales et CPAS), pourraient ainsi être ajoutés d'autres commerces de proximité (boulangerie, boucherie, librairie, HORECA...) et les agences bancaires qui dans les faits, participe aux potentiels de centralité. Ces précisions apportées aux critères généraux en raison des spécificités territoriales locales étaient une nécessité considérée comme essentielle par notre Conseil d'administration¹¹. Il nous semble toutefois que vu l'évolution de la pratique en la matière, il pourrait être utile d'ajouter une mention « ou équivalent » à la suite de l'expression « bureaux de poste » afin de prendre en compte, dès le départ, les « **points poste** ».

⁹ Les critères de densité et de desserte en transport en commun sont distingués suivant le nombre d'habitants par kilomètre carré de la commune.

¹⁰ Avis du Conseil d'administration de l'UVCW du 7 février 2012.

¹¹ Ibidem.

Par ailleurs, en ce qui concerne les critères relatifs à la desserte par bus ou par train, étant donné que sont prises en compte les fréquences en périodes *non-scolaires*, il nous semble que les **seuils pourraient être abaissés**. En effet, certains points d'arrêt ne bénéficient que d'une desserte minimale (parfois pas de desserte du tout) en période non scolaire mais participent pourtant de manière réelle à l'attractivité du village desservi (vie active de ses habitants, cf. exemple de points d'arrêt SNCB avec desserte exclusive en période scolaire).

Rappelons dans ce cadre que nous estimons que les arrêts TEC et leur fréquence doivent être considérés comme **un appui pour la structuration du territoire**; c'est un "plus" potentiel pour la création de noyaux d'habitat et non un frein pour l'avenir (sur base des choix de développement territorial, l'offre en bus doit pouvoir s'adapter par définition de manière plus souple que l'offre ferroviaire, quitte à ce que cette évolution soit partielle et progressive). Rappelons d'ailleurs à ce propos que le contrat de gestion des TEC impose, pour les prochaines années, une révision des lignes existantes, parfois vieilles de plus de 50 ans. Nous espérons dès lors que leur prise en compte a été **pondérée en juste proportion**.

Enfin, soulignons que l'objectif des périmètres U est de pouvoir répondre efficacement au défi de lutte contre l'étalement urbain en (re)créant une attractivité, une mixité et une densité d'occupation au sein des noyaux bénéficiant d'un certain équipement et d'une couverture par le transport public. La concrétisation de cet objectif passe notamment par une **disponibilité foncière suffisante au sein du périmètre concerné afin de répondre aux défis démographiques à venir tout en assurant la concentration en logement voulue**. A défaut, les objectifs recherchés au niveau wallon – notamment la création de 80 % des logements au sein de ces périmètres – ne pourraient être effectivement rencontrés¹². Il s'impose dès lors que **chaque commune** dispose au sein de son périmètre d'une **superficie de terrain bâissable (et de sites aptes à une réaffectation)** suffisante lui permettant de répondre à la croissance attendue sur son territoire. La disponibilité ne pourrait être calculée uniquement au niveau de la Région, en comptabilisant l'ensemble des superficies potentielles des périmètres projetés. **Chaque commune devrait disposer d'un potentiel de développement suffisant**. Aucune ne peut être mise de côté de ce point de vue. Ce critère complémentaire devrait pouvoir être pris en considération pour délimiter théoriquement les périmètres U dans cette première phase.

b. La procédure de détermination des périmètres

Comme nous l'avons vu, l'avant-projet de périmètre réalisé sur la base des critères précités est soumis pour avis au Conseil communal (article R.II.64-10). Ce dernier dispose à ce moment de trois facultés complémentaires:

- 1) Tout d'abord, il peut demander au Gouvernement de **le modifier dans trois hypothèses** :
 - en actualisant les données techniques ou de localisation ;
 - en tenant compte de (futurs) commerces ou services autres que ceux cités plus haut, mais qui participent également au potentiel de centralité du périmètre ;
 - en tenant compte d'une (future) desserte en transport public autre que celles citées plus haut, mais qui participe également au potentiel de centralité du périmètre.
- 2) Ensuite, lorsqu'il possède un schéma de développement communal (il peut bien entendu s'agir d'un schéma de structure communal devenu SDC par l'effet du décret) et pour autant qu'il justifie sa position sur base de ce document, le Conseil communal

¹² Il est apparemment démontré statistiquement que la superficie théorique des périmètres U devrait permettre de rencontrer la demande inhérente à la croissance démographique des années à venir.

peut décider de **ne pas retenir certains des périmètres** proposés par le Gouvernement. Chaque commune doit toutefois conserver au moins un périmètre U.

- 3) Enfin, pour autant qu'il puisse les justifier eu égard aux objectifs de développement et aux « trames verte et bleue », le Conseil communal peut **proposer des compléments** à l'avant-projet de périmètre au travers de :
- l'ajout d'autres parties de zones destinées à l'urbanisation attenantes à celles de l'avant-projet, justifiées pour des raisons physiques ou de continuité et jugées nécessaires à la cohérence du périmètre U ;
 - l'ajout de (parties de) zones non destinées à l'urbanisation enclavées dans l'avant-projet ;
 - l'ajout de zones non destinées à l'urbanisation attenantes, d'une profondeur maximale de 150 mètres à partir des limites de l'avant-projet.

Les compléments éventuels ne peuvent conduire à une augmentation significative du périmètre de l'avant-projet (maximum 10 % de zones urbanisables et maximum 10 % de zones non urbanisables en plus au regard de la superficie totale de l'avant-projet).

Ces principes emportent un certain nombre de **commentaires et propositions** :

1) La possibilité de modifier des périmètres

L'on constate tout d'abord que la commune peut **actualiser les données techniques ou de localisation**.

Cette faculté, essentielle, pose la question de la capacité et de la faisabilité technique pour les communes de procéder à cette actualisation et, partant, de rendre leur avis avec pertinence et en toute connaissance de cause.

L'actualisation des données techniques ou de localisation risque en effet de s'avérer particulièrement ardue pour les communes qui ne seront pas, au moment où le Gouvernement les consultera, en cours d'élaboration de leur SSC/SDC (et donc assistée par un auteur de projet agréé).

C'est donc la majorité des communes qui risque fort de se retrouver dans une **difficulté d'apporter une réponse éclairée à la question posée par la Région**. Or, les communes souhaitent pouvoir effectuer cette réflexion dans de bonnes conditions puisqu'il s'agit d'une opportunité unique de créer les conditions propices à une revitalisation coordonnée de leur(s) cœur(s) d'agglomération(s).

Des **modalités pratiques devront donc compléter utilement le présent arrêté**, nous y reviendrons dans le point 6) ci-dessous car ce constat est d'application générale pour l'ensemble des démarches à réaliser dans le cadre de la détermination des périmètres U.

En toute hypothèse, il conviendra que l'avant-projet de périmètre transmis pour avis aux communes soit **accompagné de tous les éléments qui ont fondé la décision** (densité, fréquence, services, etc.) aux fins notamment de faciliter la comparaison avec les réalités communales.

Il est ensuite précisé que le périmètre peut être modifié en tenant compte de **l'existence ou de la réalisation dans un futur proche de commerces ou services, d'arrêts de bus ou de gare**.

Cette faculté permettra aux communes de compléter/corriger adéquatement les données de la Région pour coller au plus près des réalités locales. Elle est **opportune et doit être confirmée**. Il ne semble cependant pas possible, pour une commune, de modifier à la source la définition du périmètre en adaptant les critères utilisés au regard des « **logements** » **qui seront réalisés dans un futur proche**. Nous pensons spécialement aux permis de lotir, d'urbanisation ou de constructions groupées octroyés mais non encore réalisés (ou réalisés partiellement). Le développement du potentiel de centralité pourrait pourtant justifier pleinement que cette future urbanisation soit prise en compte. La nouvelle densité qu'elle emporte pourrait de surcroît redéfinir les limites de l'avant-projet de périmètre par l'actualisation des données liées à la concentration de logement.

Si, certes, ces projets peuvent être intégrés dans le quota de 10 % permettant de faire fluctuer les limites du périmètre pour intégrer certaines zones urbanisables (v. infra), il ne nous semble pas que ce mécanisme soit opportun dans ce cas précis. En effet, la prise en compte de ces parcelles n'augmente pas le potentiel de développement du périmètre puisqu'ils sont déjà potentiellement urbanisés. Par ailleurs, elle empêcherait d'adjoindre d'autres parties du territoire « à développer ». Le cas échéant, la prise en compte de cette potentialité permettrait peut-être de faire apparaître de nouveaux lieux de centralité à développer.

Il conviendrait donc, à notre sens, de pouvoir prendre en compte ces territoires à la source, dans la cadre de la modification des données définissant l'avant-projet de périmètre.

2) La possibilité de ne pas retenir certains périmètres

Il est précisé qu'une commune peut demander de ne pas retenir certains périmètres – maximum deux – si son schéma de structure ambitionne un développement territorial différent. Cette **faculté est essentielle et doit être consolidée**.

Cependant, limiter à deux la possibilité de retirer des avant-projets de périmètres U, nous semble quelque peu arbitraire et potentiellement peu en phase avec les politiques et réalités communales. A notre sens, **aucune limite ne devrait a priori être fixée**. Un dialogue et une concertation plus étroite avec la commune devrait être préféré pour déterminer les périmètres possibles et souhaitables au regard du schéma de structure existant.

Cette faculté devrait par ailleurs pouvoir être **étendue aux communes qui ne disposeraient pas d'un SSC en vigueur** mais qui pourraient, au travers d'une analyse spécifique et/ou des politiques menées au niveau local, justifier de la nécessité de rationaliser certains périmètres. Nous pensons par exemple aux communes dont le SSC est en cours de réalisation, à celles qui ont mené une réflexion territoriale dans leur PCDR, à celles qui ont réfléchi spécifiquement à leurs ZACC, ...

Le paragraphe 2 de l'avant-projet d'arrêté pourrait partant être réécrit comme suit :

« Si le Gouvernement soumet plusieurs avant-projets de périmètre U au Conseil communal, celui-ci peut proposer au Gouvernement de ne pas retenir un ou plusieurs d'entre eux en justifiant sa proposition soit sur la base de son schéma de développement communal adopté antérieurement soit sur la base d'éléments pertinents justifiant une autre forme de réponse aux objectifs de développement ».

En tout état de cause, en cas de non-conformité entre la décision du Gouvernement et le SSC dûment adopté, il conviendra de prévoir une **compensation financière** permettant de couvrir intégralement le montant des frais nécessaires à la révision dudit schéma aux fins de se conformer à la décision du Gouvernement et de prendre ainsi en considération ses impacts sur le développement territorial local.

3) La nécessité de pouvoir proposer d'autres périmètres

La faculté de retirer un périmètre U devrait être complétée par son alter égo légitime: la faculté d'ajouter d'autres périmètres (soit additionnels, soit alternatifs).

En effet, si certains SSC pourraient prôner moins de territoires centraux que ceux envisagés par le Gouvernement (v. point précédent), d'autres pourraient très bien acter des alternatives et/ou des périmètres additionnels ou complémentaires (notions de pôles secondaires dans les communes, nombreuses, qui possèdent un pôle urbain principal et plus de deux pôles secondaires). Ces potentialités devraient pouvoir également être prises en considération. **Aucune impossibilité ne devrait être consacrée a priori au sein de l'arrêté d'exécution.** Une faculté d'une concertation étroite entre la commune et les autorités régionales devrait être laissée afin de permettre d'en acter l'éventuelle formalisation.

A l'instar du point précédent cette faculté devrait pouvoir être ouverte aux communes qui ne disposeraient pas d'un SSC en vigueur mais qui pourraient, au travers d'une analyse spécifique et/ou des politiques menées au niveau local, justifier de la nécessité d'adjoindre d'autres périmètres.

Cette faculté de « création » d'autres périmètres ouverte notamment à des communes ne disposant pas de SSC, doit à tout le moins se comprendre au regard de la possibilité qui leur est laissée de pouvoir actualiser les données techniques ou de localisation ou de prendre en considération l'existence ou la réalisation dans un futur proche de commerces ou services, d'arrêts de bus ou de gare. Cette possibilité pourrait permettre de définir de nouvelles centralités. Notons par ailleurs que dans une logique de **maillage cohérent des territoires centraux au sein du territoire régional**, il conviendra d'accepter l'idée que des territoires centraux non identifiés comme tel au départ puissent éventuellement s'ajouter à l'occasion de la définition des périmètres, et ce, dans le but d'éviter que des populations déjà relativement isolées sur le plan géographique à l'heure actuelle se retrouvent définitivement à l'écart de toutes les facilités collectives suite à la présente démarche.

Le paragraphe 2 de l'avant-projet d'arrêté pourrait être complété de l'alinéa 2 suivant :
« *Si le Gouvernement soumet plusieurs avant-projet de périmètre U au Conseil communal, celui-ci peut proposer au Gouvernement d'en ajouter un ou plusieurs en justifiant sa proposition soit sur la base de son schéma de développement communal adopté antérieurement soit sur la base d'éléments pertinents justifiant une autre forme de réponse aux objectifs de développement* »

A l'instar de ce qui a été exposé au point précédent (2), en tout état de cause, en cas de non-conformité entre la décision du Gouvernement et le SSC dument adopté, il conviendra de prévoir une **compensation financière** permettant de couvrir intégralement les frais nécessaires à la révision dudit schéma.

4) La possibilité de proposer des compléments au(x) périmètre(s)

A propos de la possibilité, pour les communes, de solliciter des compléments au(x) périmètre(s) les concernant, se pose tout d'abord **la question du périmètre à prendre en considération**. En effet, comme nous l'avons souligné, les nouvelles données avancées par les communes (tant au niveau de l'actualisation des critères que de la prise en compte de nouveaux services ou équipements) pourrait venir modifier, parfois substantiellement, les limites de l'avant-projet de périmètre. Il en est de même si certains périmètres sont supprimés, voire, comme proposé, ajoutés. Il nous semble nécessaire que cet avant-projet de périmètre « modifié », actualisé ou « créé » qui soit **pris en considération lorsque la commune entame la présente réflexion** relative aux compléments potentiels ou nécessaires. L'avant-projet d'arrêté ne le prévoit cependant pas expressément. Pourtant, à

défaut, des risques réels d'incohérence risquent d'apparaître entre l'avant-projet actualisé et les compléments proposés, sans compter la faisabilité technique relative au calcul proportionnel de 10 % qui ne serait pas en phase avec la situation actualisée.

Cette proposition emporterait concrètement un **travail en deux temps**. Dans un premier temps, la commune actualise les données régionales, retire ou ajoute un ou des périmètre(s). Dans un second, sur la base d'avant-projet(s) actualisé(s), la commune analyse les compléments potentiels et nécessaires. Pour formaliser ce processus, il conviendrait de modifier l'alinéa 1 du §3 comme suit : « *Le conseil communal peut par ailleurs proposer de compléter l'avant-projet de périmètre, le cas échéant, tel que modifié ou adopté conformément au §1^{er} ou 2* ».

Dans un autre registre, l'avant-projet d'arrêté ne semble permettre que « **l'ajout** » au **périmètre proposé** de partie de zone destinées ou non à l'urbanisation. Le **retrait** ne semble pas envisagé. A notre sens, une telle faculté devrait pourtant être laissée à l'appréciation des autorités compétentes. Des raisons physiques/ géographiques – notamment des reliefs spécifiques, des sites inondables non répertoriés dans la cartographie de l'aléa par débordement de cours d'eau, des qualités du paysage, une volonté locale d'aménager un espace vert public, etc. – pourraient pour exemple imposer de modifier les limites du périmètre, le cas échéant, en soustrayant certaines parties abstraitement définies sur la base de critères précités¹³. Ces retraits, objectivement motivés, pourraient être « compensés » par des ajouts à la superficie identiques sans empiéter sur le quota de 10 %.

Enfin, comme nous l'avons mentionné dans le point a. relatif aux critères, s'il est nécessaire d'avoir une disponibilité foncière suffisante au sein du périmètre, il est également indispensable que cette disponibilité foncière soit « **effectivement valorisable** ». Des raisons techniques ou juridiques, liées au terrain ou à sa localisation (pour exemple, les terrains complètement enclavés, ceux dont la largeur les rend inexploitable, ceux qui sont grevés d'une servitude d'impétrants, ou dont le relief est trop marqué, etc.), ainsi que des politiques communales préétablies, par exemple dans un schéma de structure, peuvent limiter, voire supprimer purement et simplement le potentiel bâtissable ou « exploitable » des terrains concernés.

Ces zones non effectivement bâtissables risquent d'entraver la concrétisation de l'objectif recherché au travers de périmètres U et doivent dès lors pouvoir être prise en compte pour permettre à la commune de proposer :

- un **périmètre adapté** par rapport celui envisagé par le Gouvernement si, notamment, le potentiel de développement du territoire concerné s'y prête. Concrètement, il conviendrait de pouvoir récupérer la superficie « inutilisable » ailleurs pour adapter le périmètre et ce, sans toucher pour autant au quota des 10 % précisé par l'arrêté ;
- un **autre territoire central**, supplémentaire à celui proposé par le Gouvernement, mais en développement ou à développer et contenant une réserve foncière suffisante pour rencontrer les objectifs régionaux.

En complément, il s'impose de conforter le potentiel de ces futurs périmètres U, dont l'ambition est de constituer de réel **territoire de projet**. Différentes politiques de développement, menées au niveau locales, supra-locales ou régionales pourraient requérir l'intégration de certaines zones (urbanismes ou non urbanisables) nécessaires au futur développement du territoire. Il importe de ne pas cadenciser a priori ces développements et de favoriser la tenue d'une réflexion concrète entre les autorités régionales et communales, en fonction des situations présentes et des politiques développées. L'objectif serait de

¹³ Cela permettrait également de mieux coller aux parcelles cadastrales dont les limites, qui peuvent être internes aux périmètres U, pourrait justifier certains retraits ; si, bien entendu, les limites du périmètre sont effectivement calquées sur celle du cadastre (v. infra).

pouvoir **intégrer certains territoires complémentaires indispensables au développement du projet de territoire ambitionné**, non repris dans l'avant-projet périmètre U car ne rencontrant pas, actuellement, les critères de base et ce, sans empiéter sur le quota de 10 %. Il pourrait s'agir de nécessité politique (émanant pour exemple d'un projet de territoire définis au sein d'un SSC) ou plus factuelle (présence d'un chancre important à revitaliser). Il nous semble en effet que le potentiel de développement d'un territoire, dont la finalité est de concentrer les nouveaux logements et les nouveaux services, doit pouvoir s'exprimer au-delà des terrains disponibles. Ce critère doit donc être considéré souplement, afin que les adaptations réglementaires nécessaires (notamment, le plan de secteur) ne constituent pas un frein à l'avènement d'un périmètre U. L'analyse du quota de 10 % devrait donc se faire sans préjudice de cette latitude à négocier entre autorités communales et régionales.

Ces différentes facultés s'inscrivent pleinement dans la continuité de l'article R.II.64-11 en projet qui impose notamment au Gouvernement de s'assurer que le périmètre permet de répondre aux besoins démographiques du territoire régional et communal.

5) La délimitation des périmètres

L'avant-projet d'arrêté n'est pas explicite sur cette question. Deux incertitudes en résultent cependant :

- d'une part, le périmètre sera-t-il défini au regard des limites du zonage du plan de secteur ou devra-t-il être mis en adéquation avec les parcelles cadastrales ? Pourrait-on même imaginé qu'une telle délimitation ne soit tenu pas aucune de ces deux limites ou même rattachée à d'autres principes plus factuels ou administratifs (géographie, paysage, etc.). L'avant-projet devra préciser les principes qui régissent cette délimitation aux fins d'éviter toute interprétation ou pratiques divergentes ;
- d'autre part, il est supposé que les communes seront responsables de ces limitations. Dans ce cas, spécialement si la parcelle cadastrale est recherchée, la question des moyens pose effectivement question.

6) La faisabilité pratique

La question de la faisabilité pratique et technique du processus ci-avant exposé est une question cruciale dont les réponses qui seront apportées impacteront directement sur la réussite du mécanisme.

Comme nous l'avons souligné, toutes les communes ne disposent pas des moyens suffisants les permettant de répondre avec efficacité et en toute connaissance de causes aux attentes inscrites au sein de ce projet, spécialement dans les délais de trois mois impartis.

Il conviendra donc de mettre en place un ensemble de moyens spécifiques garantissant une réponse adaptée aux besoins, parfois différents, des communes. Sans être exhaustifs, plusieurs solutions, complémentaires, nous semblent d'emblée envisageables :

- tout d'abord, il s'avère indispensable que les communes puissent disposer d'une information géographique relative à leur territoire. Or comme nous l'avons mentionné, toutes les communes ne sont pas équipées d'un tel SIG. Une solution pourrait dans ce cadre être trouvée par le biais de la ***mise à disposition d'une plateforme informatique dédiée à cette politique, via les services compétents de la DGO4***. En effet, outre l'approche géographique, les communes doivent également avoir une vue interactive des propositions de modifications, d'ajouts, de retraits ou de compléments qu'elles feraient dans le cadre du processus d'adoptions des périmètres U. Pour exemple, ajouter un ensemble de services non initialement repris ou un centre culturel à venir peut impacter non-négligemment sur la portée du

périmètre. Le calcul des 10 % relatif à la superficie des périmètres U est un autre exemple à citer.

Il est essentiel que les communes puissent appréhender les conséquences de ces propositions avant de les acter formellement au travers de la délibération du conseil communal. Dans ce cadre, la mise en place d'une plateforme informatique spécifiquement dédiée à ces enjeux serait une solution permettant aux communes d'étudier les potentialités et les enjeux de leur territoire.

Suffisamment détaillée elle pourrait également contenir, le cas échéant, une **couche relative aux parcelles cadastrales** aux fins de permettre aux communes de réaliser la délimitation effective des périmètres et de palier ainsi à l'absence de SIG pour certaines.

- Ensuite, il s'impose que la **DO4 se voit octroyer les moyens humains suffisants pour répondre, pendant la phase d'analyse, aux demandes, questions, propositions des villes et communes sollicités** qui seront, à n'en pas douter, nombreuses au vu des enjeux.
Des formations préalables spécifiques devraient pouvoir également être dispensées pour permettre aux services urbanismes de maîtriser les concepts et gérer la plateforme informatique précitée.
- L'analyse du territoire passe indéniablement par la connaissance du territoire. Cette connaissance impose un premier **diagnostic territorial** permettant d'informer efficacement les autorités communales. Pour faciliter la réalisation de ce diagnostic, l'ensemble des informations disponibles au niveau régional devront pouvoir être compilées, formalisées et mises à disposition des communes. Par ailleurs Ce diagnostic ne pourra être fait par toutes les communes. En conséquence, des moyens financiers suffisants devront être prévu pour permettre à ces communes d'engager un spécialiste susceptible de pourvoir les aider dans ce processus.
- Des **informations écrites spécifiques et pointues** devraient également être mises en dispositions des services communaux et des mandataires. Nous pensons notamment des à un vade-mecum explicatif suffisamment détaillé, prospectif et illustré, à l'instar de ce qui a été produit pour le permis d'urbanisation. Ces informations devraient être complétée de formations adaptées sur les enjeux (plus ciblées mandataires) et les processus techniques (pour les services urbanismes et les auteurs de projet).

En toute hypothèse, **une mise en place en un temps** de cette réforme, imposée à l'ensemble des communes wallonnes, ne nous semble **pas réaliste**. Le délai imparti (3 mois) et la disponibilité des personnes ressources (tant au niveau des auteurs de projet que des agents compétents au sein de la DO4) impose un mise en place phasée et progressive permettant l'adhésion des communes au processus.

Il nous semblerait dans ce cadre pertinent d'entamer les premières réflexions et mises en œuvre du mécanisme avec quelques **communes pilotes volontaires** disposant des moyens techniques et humains leur permettant d'emblée de répondre aux attentes régionales pour « essayer les plâtres » et adapter le cas échéant la procédure administrative. L'on pourrait ainsi penser que les communes disposant d'un SSC et qui auront l'obligation de le modifier pour répondre aux objectifs du SDER pourrait accueillir favorablement l'idée de réfléchir en parallèle à la délimitation des périmètres U, voire, pourquoi pas, déjà à leurs mise en œuvre.

Différentes solutions sont en définitive possibles. L'Union des Villes et Communes de Wallonie reste à disposition du Gouvernement Wallon pour y réfléchir et définir en concertation les moyens assurant et phases qui assurent une implémentation réaliste et adaptée aux moyens communaux dans une temporalité raisonnée.

7) En conclusion

Nos attentes et propositions peuvent se résumer de la manière suivante :

Au niveau de critères :

- Compléter les critères en prenant en considération les **disponibilités foncières** pour chaque périmètre U ;
- Admettre une **plus grande souplesse** dans les critères relatifs aux « services de base » et à la desserte par les transports en commun;
- Prendre en considération les « **points postes** ».

Au niveau des modifications de l'avant-projet de périmètre :

- Fournir aux communes tous les **éléments qui ont fondés la décision** ;
- Prendre en considération les « **logements** » **qui seront réalisés dans un futur proche** (à l'instar de ce qui est prévu pour les services, équipements et desserte).

Au niveau des retraits des avant-projets de périmètre :

- Ne **pas limiter a priori la possibilité de retirer certains avant-projet de périmètre** (ni en nombre, si au seules communes disposant d'un SSC/SDC) ;
- Ne **pas interdire a priori la possibilité d'ajouter certains périmètres**

Au niveau de la possibilité de compléter les avant-projets de périmètre :

- Permettre aux conseils communaux de proposer de compléter les périmètres sur la base **d'avant-projet « actualisé »** ;
- Permettre **de retirer au périmètre proposé**. En cas de retrait de certaines parties, **permettre de les compenser** par ailleurs sans entamer le quota des 10 % ;
- Permettre de **compenser les superficies objectivement non-bâissables** sans entamer le quota des 10 %. Permettre, comme alternative, de **proposer un autre territoire central** en complément ;
- Permettre de prendre en considération les **territoires nécessaires au développement d'un réel projet de territoire** et ce, sans entamer le quota des 10 % ;
- Définir la **méthode de délimitation** de périmètres.

Au niveau de la mise en œuvre :

- Garantir une **réponse adaptée aux besoins technique des communes** – tant pour l'actualisation des données que pour la recherche et la justification des compléments éventuels – en mettant notamment en place une **plateforme informatique dynamique** spécifique, en prévoyant un **appui effectif de la DGO4**, en favorisant la mise en place de **diagnostic territorial** et en fournissant **les informations et formations indispensables** ;
- Assurer une **mise en œuvre phasée et une implémentation progressive** des consultations des conseils communaux ;
- Amorcer le processus par le biais d'une première phase portée par des **communes pilotes volontaires**.

4. La nomenclature (R.IV.1-1)

L'avant-projet d'arrêté propose de réécrire la liste des actes et travaux aux impacts limités sous forme d'une « nomenclature » inspirée de ce qui se fait au niveau des établissements classés en matière environnementale. Cette mise en forme, restructurée par catégorie, facilite clairement la lisibilité générale, ce qui mérite d'être souligné.

De manière générale, l'Union des Villes et Communes de Wallonie regrette que l'adoption de la nouvelle nomenclature n'ait pas été l'occasion d'une réflexion sur l'opportunité d'octroyer une dispense de permis pour certains actes et travaux pouvant avoir un impact architectural important ainsi que sur le rôle du fonctionnaire délégué. Les anciennes listes du Cwatupe n'ont effectivement pas été remises en cause, même s'il a parfois été tenu compte de certaines remarques émises par notre Association dans le cadre de l'évaluation du Cwatupe.

Comme nous le verrons, il nous semble également encore possible de préciser certaines notions afin de lever toute difficulté d'interprétation.

a. Actes et travaux dispensés de permis et de déclaration

Il est tout d'abord important de s'attarder sur la portée des actes et travaux repris au sein de la présente liste avant de se lancer dans l'analyse de la nouvelle nomenclature.

1) L'application en cas de dérogation

Contrairement au Cwatupe, plus aucune interdiction ou contre-indication préalable n'est formulée. Les dispenses de permis semblent donc applicables aussi bien en cas d'écart à un document à valeur indicatif (v. point suivant) qu'en cas de dérogation à une norme¹⁴. Ce constat tranche radicalement avec la pratique actuelle et s'avère particulièrement inquiétant pour l'évolution architecturale et urbanistique du patrimoine Wallon.

Si l'Union des Villes et Communes de Wallonie avait pointé certaines dérogations pouvant bénéficier de la dispense (principalement en cas de dérogation au plan de secteur¹⁵), elle n'en avait pas pour autant appelé à une exonération générale au regard de tous les documents règlementaires. L'autorisation de transgression nous apparaît en effet particulièrement interpellant lorsqu'elle concerne un instrument urbanistique dont l'objet consiste, très précisément, à encadrer des aménagements susceptibles de se retrouver dans la liste des actes et travaux dispensé de permis¹⁶, tels **les guides régionaux et communaux d'urbanisme**. On peut alors déplorer une mise en cause de l'instrument lui-même, lequel risque de se voir vider de sa substance. Un contrôle devrait être envisagé sans certaines hypothèses.

2) L'application en cas d'écart

En outre, à l'instar de ce que nous avons vivement suggéré au sein du projet de CoDT, l'effet indicatif des schémas, guides et permis d'urbanisation doit être contrebalancé par l'indication expresse que les dispenses de permis ne s'appliquent pas lorsque les actes et travaux impliquent un écart à ce document. En effet, les indications contenues dans de tels documents, de par leur nature et leur portée, sont susceptibles d'être mises à mal par les actes et travaux dispensés en principe, ce qui implique un contrôle de l'autorité en cas d'écart, sous peine de les mettre à néant dans une partie importante de leur champ d'application. De surcroît, cet état de fait va **remettre en cause fondamentalement les efforts menés par les communes** depuis plusieurs dizaines d'années pour conserver le patrimoine bâti d'intérêt (au travers, des PCA, RCU ou permis de lotir). Il en serait de même, au niveau régional, pour les protections spécifiques apportées par le RGBSR par exemple.

Là où aujourd'hui l'autorité publique peut interdire ou soumettre à conditions certains actes et travaux dérogatoires, demain elle ne pourra plus y regarder quelque soit les politiques qu'elle ait menées au cours des dernières (dizaine d') années.

Un réajustement du curseur s'avère donc indispensable pour éviter de mettre à néant ces années d'effort et de politique affirmée.

¹⁴ La seule contre-indication concerne le patrimoine classé (article D.IV. 1 du projet de CoDT).

¹⁵ Telle une modification de baies en zone agricole sans nécessairement recourir à un permis dérogatoire.

¹⁶ La possibilité pour une commune de soumettre à permis les actes et travaux soumis pourtant à déclaration n'intervient en réalité qu'à la marge.

Nous renvoyons à l'amendement rédigé sur ce point dans le cadre de la troisième lecture du CoDT (v. annexe à cette note). Cet amendement, à défaut d'être intégré au sein du CoDT, pourrait trouver sa place au sein de la partie réglementaire.

La nomenclature – analyse systématique.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons avancer une première analyse des principes proposés au sein de l'avant-projet d'arrêté. L'analyse ci-dessous émane des résultats de l'évaluation de Cwatupe que nous avons pu réaliser en 2011 auprès de nos membres. Nous pouvons d'emblée constater que certaines précisions utiles ont été apportées (car-port, abris de jardins, piscine, domaine public, etc.), cependant, certains questionnements importants restent posés.

- **Travaux d'aménagements**

La notion de modification de l'aspect architectural mériterait d'être précisée dans un but de sécurité juridique. A titre illustratif on peut ainsi se demander si le sablage d'une façade, le placement de caméra, d'un système d'alarme ou d'une bouche d'aération sont effectivement constitutif d'une modification de l'aspect architectural. A priori, la modification de l'aspect architectural ne peut consister en toute modification quelconque de l'aspect extérieur d'une construction. La dispense s'en trouverait privée de toute portée. Dans ce contexte, quelques lignes directrices devraient être données, le cas échéant dans le cadre d'une circulaire.

- **Remplacement de parement**

Le terme remplacement exclut-il nécessairement le placement de parement qui est effectué sans qu'un ancien parement ait été enlevé au préalable ? Pour exemple, un crépi extérieur est-il possible ? Des précisions doivent être apportées sur ce point.

- **Ouverture et obturation de baies**

De manière générale, cette double exonération peut avoir des conséquences importantes sur l'espace bâti existant souvent dénoncées par les communes d'autant plus que, d'une part, la deuxième hypothèse d'exonération se trouve étendue par la suppression de deux conditions et, d'autre part, le principe s'appliquerait même en cas d'écart ou de dérogation.

Par ailleurs la notion d'une élévation « en relation avec la voirie publique » posera nécessairement des questions d'interprétations. Des précisions devront être apportées.

- **Energies renouvelables**

L'impact architectural des modules placés sur une élévation s'accommode mal d'une dispense de permis.

Par ailleurs, sur les toitures à versant, les débordements devraient être proscrits sans permis. Il est en de même au niveau des toitures plates, les panneaux ne devrait pas pouvoir dépasser l'acrotère.

- **Mobilier de jardin**

La taille des pergolas devrait être limitée.

- **Création de chemin et de terrasses**

La condition de perméabilité devrait être étendue aux terrasses pour favoriser l'infiltration de l'eau. A défaut, il conviendrait d'en limiter la taille.

- **Construction d'un étang**

Il n'est pas indiqué qu'il doit y avoir un seul étang par propriété. Cela permet donc à une personne de multiplier des étangs de 50 m² dans sa propriété sans solliciter de permis. Cette possibilité devrait être restreinte.

- **Les constructions provisoires**

D'autres hypothèses mériteraient d'être expressément dispensées de permis d'urbanisme (par exemple: à la suite de l'incendie d'un garage, l'installation d'un atelier temporaire de réparation de véhicules, destiné à garantir la survie de l'entreprise pendant la durée nécessaire à l'obtention du permis d'urbanisme pour la construction du nouveau garage et la construction effective de ce dernier), ce moyennant la fixation de conditions (spécialement de durée).

- **Citernes et systèmes d'épuration**

Il conviendrait de prévoir que la dispense ne vaut que si les déblais nécessaires à ces aménagements n'entraînent aucune modification sensible du relief naturel du sol sur le reste de la propriété, à l'instar de ce qui est prévu pour les étangs et les piscines.

- **Télécommunication**

La hauteur des armoires techniques pouvant être placée sur une toiture plate devrait être limitée au vu de l'impact architectural. Par ailleurs, la dispense relative aux installations destinée à assurer la sécurité d'installations existantes couvre des actes et travaux à l'impact visuel important et qui devraient plutôt être soumis à déclaration (avec possibilité pour les communes de les soumettre à permis).

b. Actes et travaux soumis à déclaration

Deux précisions sont indispensables aux yeux de l'Union des Villes et Communes de Wallonie pour ce qui concerne les actes et travaux soumis à déclaration. A l'instar du point précédent, il s'impose, d'une part, de modifier l'actuel article R.IV.I-1, alinéa 2 de façon à **exclure du bénéfice du régime de la déclaration**, non seulement les actes et travaux qui dérogent à des documents réglementaires (ce qui est le cas dans l'avant-projet d'arrêté, contrairement aux actes et travaux dispensés de permis) mais également **les actes et travaux qui s'écartent de documents indicatifs**. A défaut, on risque de faire perdre aux documents indicatifs une partie substantielle de leur portée dès lors qu'il pourra y être porté atteinte sans aucune condition. Il est essentiel pour notre association que l'autorité ayant adopté un instrument indicatif puisse avoir un droit de regard sur les actes et travaux qui s'en écartent. Ce droit de regard ne doit pas être limité aux seuls guides d'urbanisme comme c'est le cas actuellement (sous réserve d'une décision du Conseil communal).

D'autre part, le même article doit être complété pour préciser que **le régime de la déclaration n'est pas applicable aux actes et travaux qui se rapportent à des biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde**, classés, situés dans une zone de protection visée à l'article 209 du Cwatupe ou localisés dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques visé à l'article 233 du même Code, sauf si ces biens immobiliers sont des éléments du petit patrimoine populaire visés à l'article 187, 13°, du même Code. La protection de ces biens contre certains effets négatifs des déclarations, assurée par le Cwatupe, demeure indispensable au vu de l'impact potentiel des actes et travaux soumis à déclaration.

A niveau de la **nomenclature**, quelques précisions peuvent être apportées :

- **Remplacement de parement d'élévation et de couvertures de toiture ne remplissant pas les conditions de la dispense de permis**
Cette hypothèse devrait être soumise à autorisation dans la mesure où elle aboutit à modifier l'aspect architectural d'un bâtiment de façon importante. Il convient en effet de contrôler la compatibilité de tels changements avec le contexte environnant. En outre, en l'état actuel des textes, il serait possible de procéder à de tels changements sans autorisation même s'ils ne sont pas conformes au permis d'urbanisation ou au permis d'urbanisme en cours de mise en œuvre, ce qui, pour l'Union des Villes et Communes de Wallonie, est difficilement acceptable. Un principe similaire à celui dégagé pour les ouverture et obturation de baies (v. tiret suivant) devrait être prévu. De façon marginale se pose également la question de savoir ce qu'implique le terme « remplacement » (à l'exclusion des poses sans démontage préalable ?).
- **Ouverture et obturation de baies**
L'UVCW salue le fait que les ouvertures et obturations de baies ou de portes ne rencontrant pas les conditions de la dispense de permis ne soient plus soumises à déclaration mais bien à permis.
- **Construction secondaire, annexes et abris de jardins**
La condition que les matériaux soient de « ton neutre en harmonie » avec le bâtiment et/ou le milieu auquel la construction se rapporte est subjective et rend incertain le champ d'application de cette disposition. Cette condition est utilisée à plusieurs endroits de la nomenclature avec le même effet d'insécurité juridique. L'exigence de matériaux similaires est plus objective. Des précisions devraient être apportées.
- **Construction d'étang**
On peut s'interroger sur la suppression de la condition que l'étang (de 75 m² tout de même) soit situé à l'arrière de l'habitation.
- **Accessoires et mobilier de jardin, clôtures et portillons qui ne remplissent pas les conditions de la dispense**
Il serait nécessaire de prévoir certaines limites tant en termes de hauteur que de matériaux, au vu de l'impact potentiel. Ce constat est particulièrement pour les clôtures qui, en fonction des hauteurs et matériaux choisis, sont souvent sources de litiges entre voisins. Des restrictions préalables favoriseraient l'intégration architecturale et, partant, l'adhésion du voisinage.

c. Actes et travaux dispensés du concours d'un architecte

L'Union des Villes et Communes de Wallonie estime que le rôle de l'architecte doit être confirmé dès lors que les actes et travaux visent un bâtiment destiné à l'habitation, dans un souci de sécurité et de bonne intégration des normes PEB. Tel n'est pas le cas en l'état du texte qui supprime toutefois opportunément la dispense d'architecte en cas de création de logement. La suppression de la dispense générale d'architecte en cas de démolition est également une avancée en termes de sécurité.

A niveau de la **nomenclature**, quelques précisions peuvent être apportées :

- **Transformation d'une construction existante**
Le libellé du Cwatupe est repris alors même qu'il posait plusieurs problèmes d'interprétation. Vise-t-on toute transformation ou juste les agrandissements mentionnés ? Comment interpréter le concept de "destination à l'habitation". (la

définition du Code du logement ou le sens courant ? quid du garage qui peut comporter un coin buanderie, un atelier, servir de salle de jeux ?).

Soulignons qu'à l'heure actuelle, la DGO4 interprète cette disposition comme visant toute transformation. Cette interprétation large ne nous semble pas opportune ; en termes de sécurité mais également en termes de charges de travail pour les services communaux qui, souvent, doivent suppléer aux démarches entamées par les demandeurs qui n'ont pas la capacité d'introduire un dossier complet et bien ficelé.

Une interprétation plus restrictive, couplée aux précisions précitées devrait être concrétisée.

- **Construction secondaire**

Il est étonnant de voir que les constructions secondaires ne répondant pas aux conditions de la dispense ou de la déclaration sont dispensées d'architecte alors même qu'elles sont contigües (ce qui les différencie d'une annexe) à une construction existante. Cette solution n'est d'ailleurs pas retenue en ce qui concerne les abris de jardins.

- **Construction d'une annexe**

La condition de ne pas être destiné à l'habitat et d'être isolé s'applique-t-elle vraiment uniquement aux installations

- **Modification du relief du sol**

Il eut été opportun de fixer les balises permettant de faire la distinction entre les deux types de modification (modification sensible et mineure).

d. Actes et travaux d'impact limité

L'Union des Villes et Communes de Wallonie regrette que la réforme n'ait pas été mise à profit pour envisager une augmentation des hypothèses dispensées d'avis du fonctionnaire délégué pour lui permettre de jouer davantage un rôle de conseil auprès des communes, son rôle obligatoire d'avis se limitant à quelques projets impactant fortement l'aménagement du territoire.

La liste des actes et travaux d'impact limité qui permet à la commune de statuer sans avis du fonctionnaire délégué se retrouve dans le CoDT-R sous forme d'une liste d'actes et travaux requérant « un permis collège communal ». Pour éviter des difficultés d'interprétation, il conviendrait **d'utiliser la même terminologie** que celle employée dans la partie décrétable et de parler d'actes et travaux d'impact limité.

Sur le fond, la liste doit être légèrement modifiée de façon à ne pas restreindre sans raison le champ actuel de l'autonomie communale. C'est ainsi que la dispense d'avis doit s'appliquer lorsqu'il s'agit de transformer une **construction (et non seulement une habitation)** existante pour autant que son emprise au sol soit au maximum doublée. Par ailleurs, les utilisations habituelles de terrain pour dépôt doivent également être dispensées de l'avis du fonctionnaire délégué.

De façon plus anecdotique, on peut s'étonner de voir que les modifications mineures du relief du sol sont soumises à permis dispensé d'avis alors que l'article D.IV.4 ne soumet à permis que les modifications sensibles du relief du sol. Cette différence pour la question de savoir ce qu'est une motivation mineure et sensible du relief du sol, à l'opposé donc, d'une modification majeure et sensible par exemple.

On peut également s'interroger sur l'opportunité de prévoir deux listes distinctes d'actes et travaux d'impacts limités, l'une s'appliquant dans le cadre de l'article D.IV.8, l'autre s'appliquant dans le cadre de l'article D.IV.49. Ne conviendrait-il pas de les fusionner pour plus de clarté ? Ainsi, la liste des actes et travaux ne requérant pas l'avis du fonctionnaire délégué serait complétée par le placement d'une ou plusieurs installations, fixes ou mobiles, ne nécessitant aucun assemblage et les travaux de démolition.

Enfin, le lien entre la dispense d'avis simple et la soumission à avis conforme n'est plus réglée aussi clairement que dans le Cwatupe. En d'autres termes, se pose la question de savoir si un acte de minime importance, dispensé d'avis du FD, doit néanmoins être soumis à son avis conforme lorsque, par exemple, il implique une dérogation ou un écart ? Il pourrait être utile à cet égard de préciser que la liste des permis « collège communal » s'entend sans préjudice de l'article D.IV.10.

5. Actes et travaux soumis à permis (R.IV.4-1 et s.)

Une remarque peut être faite relative aux **arbres et haies remarquables**. Il conviendrait en effet de préciser que les listes d'arbres et haies remarquables déjà établies par les communes demeurent d'application. Quid de la protection des autres arbres et haies remarquables anciennement visés par le Cwatupe et qui ne figurent pas encore sur les listes des communes ?

On peut par ailleurs se poser la question de l'opportunité de soumettre au régime du permis d'urbanisme des actes tels que le passage de véhicules ou l'allumage de feux au pied de ces arbres et haies. Toutefois, la définition des modifications d'aspect soumises à permis doit être saluée.

6. Les demandes soumises à enquête publique ou consultation de voisinage (R.IV.41-1 et s.)

L'UVCW salue le fait que les listes arrêtées n'impliquent pas un accroissement des cas de consultation du public pour les communes. Seul le R.IV.42-1,1° soumet à consultation de voisinage des projets qui n'étaient soumis à aucune formalité auparavant mais cette circonstance est contrebalancée par le fait que des projets autrefois soumis à enquête publique ne seront plus soumis qu'à consultation de voisinage.

De façon plus marginale, on soulignera que la liste des actes et travaux soumis à enquête doit être reformulée. Il n'est en effet pas opportun de faire référence à une demande de permis d'urbanisme ou d'urbanisation dans les points 6^o à 9^o au vu du libellé du début de l'alinéa. Par ailleurs, les dérogations octroyées dans le cadre d'un permis public ne sont pas visées.

7. Le régime de captation des plus-values (R.V.1-1 à R.VI.43-2)

Le CoDT prévoit l'instauration d'une taxation régionale des bénéficiaires résultant de la révision ou de l'élaboration des plans de secteur ou de l'entrée en vigueur d'un schéma de développement communal. Le produit de cette taxe alimentera un Fonds destiné pour partie à soutenir financièrement les communes dans leur opération d'acquisition immobilière. Pour être effectif, ce mécanisme requiert cependant la désignation, par arrêté du Gouvernement wallon, des fonctionnaires chargés de la perception de ladite taxe. L'avant-projet d'arrêté ne prévoit aucune désignation de ce type.

Cette carence risque d'entraîner un certain retard à la captation partielle des plus-values foncières et partant à l'alimentation d'un fonds pouvant soutenir les politiques locales. Notons que rien ne semble s'opposer à prévoir d'ores-et-déjà une telle habilitation en ce compris des comités d'acquisition d'immeubles. En effet, ces derniers seront régionalisés au 1^{er} juillet, soit bien avant l'entrée en vigueur du CoDT.

8. Les infractions et sanctions urbanistiques (R.VII.1-1 et s.)

Les conditions auxquelles une infraction doit répondre pour pouvoir être considérée comme non fondamentale – relativement strictes – semblent pertinentes et rencontrer les attentes des villes et communes. A cette nuance près qu'il faudrait rajouter celle de ne pas être en contradiction avec les normes du guide communal, au vu de sa nature et de ses objectifs comparables au guide régional, actuellement seul visé.

On peut également s'interroger sur les raisons qui fondent la réduction des compétences des agents du DNF à la seule recherche des infractions urbanistiques, à l'exclusion de leur constat, avec le risque de perte d'efficacité et de complication administrative que cela comporte. Cette faculté ne devrait pas être supprimée *a priori*.

TOM/TCE/ARA/APO/VBI/17.3.2014