

AVIS D'INITIATIVE

*Nos réf. : CRAT/16/AV.134
Le 12 avril 2016*

Implications de la réforme de la fonction consultative et du CoDT sur le fonctionnement de la CRAT

Brève description du projet

- Le 17 décembre 2015, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif à la rationalisation de la fonction consultative.
- La CRAT a approuvé ce 09 février 2016 son avis d'initiative sur l'avant-projet de décret relatif à la réforme de la fonction consultative.
- Elle a également décidé de préparer un deuxième avis d'initiative relatif aux implications de la réforme de la fonction consultative et du projet de Code du développement territorial (CoDT) sur le fonctionnement de la CRAT.
- Cet avis s'est fondé sur les trois documents suivants :
 - son avis de février 2016 sur la réforme de la fonction consultative,
 - l'avant-projet de décret du 17 décembre 2015 relatif à la rationalisation de la fonction consultative,
 - le projet de CoDT actuellement en cours d'analyse en Commission de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Transports du Parlement de Wallonie.

Cet avis tient également compte de certains éléments échangés lors d'une rencontre entre le Bureau de la CRAT et des représentants du Ministre-Président Paul Magnette et du Ministre Carlo Di Antonio.

- La CRAT s'est réunie à quatre reprises afin de préparer le présent avis qui a été approuvé par le Bureau de la CRAT en date du 12 avril 2016.

1. PRÉAMBULE

La CRAT souhaite s'inscrire pleinement dans la réforme de la fonction consultative telle qu'annoncée dans la Déclaration de politique régionale qui prévoit de « *réduire significativement le nombre d'organismes, simplifier leur fonctionnement et améliorer leur représentativité démocratique...* ».

Dans cet avis, la CRAT se penche plus spécifiquement sur la composition, les missions et le fonctionnement du futur Pôle « Aménagement du territoire » (dénommé ci-après « Pôle AT »).

2. LA COMPOSITION DU PÔLE « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

Dans son avis de février 2016, la CRAT proposait de constituer les pôles autour de deux axes : les membres de la société civile, et les membres associés. Au vu des dernières évolutions du dossier lié à la réforme de la fonction consultative, elle formule ici une proposition de composition qui se base sur un nombre de membres allant de 21 à 24, et sur la création de deux sections.

La CRAT rappelle qu'il convient d'assurer une représentation équilibrée des organisations fédératives actives en Wallonie, et que les membres délégués par les organismes ne doivent pas nécessairement être des spécialistes du thème mais avoir une bonne compréhension des enjeux et des interactions qui le concernent.

Sur base de ces différents éléments, la Commission a réalisé un recensement de ses missions et a pointé, pour chacune, les organismes qui devront être associés à la rédaction des avis. La CRAT estime que les représentants des organismes suivants doivent être autour de la table :

- Les partenaires sociaux qui sont actuellement membres du CESW,
- Les associations environnementales,
- Les pouvoirs locaux, représentés par l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW),
- Les agences de développement territorial (Wallonie Développement),
- Le secteur du logement (propriétaires, développeurs et utilisateurs),
- Le secteur carrier,
- L'association des propriétaires ruraux et forestiers de Wallonie (NTF),
- La Fondation rurale de Wallonie (FRW),
- Les urbanistes,
- Les architectes,
- La Fédération des Parcs naturels.

La CRAT réitère son souhait que la fonction consultative ne puisse plus intégrer ni des membres de l'administration, ni des membres nommés par les partis politiques.

Par ailleurs, en vertu du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la réforme de la fonction consultative, les Pôles auront la possibilité de faire appel à des experts pour les éclairer sur un sujet précis. Ces experts ne participeront pas aux décisions des Pôles. Le Pôle « AT » pourra par exemple faire appel à des experts tels que la Conférence permanente du développement territorial (CPDT), la Gestion centre-ville ou des administrations (SRWT, DGO4...).

Tenant compte de ces différentes considérations, la CRAT propose que le futur Pôle « Aménagement du territoire » soit composé au minimum de 22 membres effectifs répartis de la manière suivante :

<i>Représentation</i>	<i>Nombre de membres</i>
Les partenaires sociaux qui sont actuellement membres du CESW	8
Les pouvoirs locaux (UVCW)	2
Les associations environnementales	2
Les agences de développement territorial (Wallonie développement)	2
Le secteur du logement (propriétaires, développeurs et utilisateurs)	2
Le secteur carrier	1
L'association des propriétaires ruraux et forestiers de Wallonie (NTF)	1
La Fondation rurale de Wallonie	1
Les urbanistes	1
Les architectes	1
La Fédération des parcs naturels	1

Afin de garantir une certaine souplesse dans le fonctionnement du pôle, la CRAT propose que les membres soient nommés en tant que membre du Pôle sans être désignés directement au sein des Sections qui le composeront. La composition des sections pourra s'envisager par une procédure interne au Pôle. A cet égard, il sera primordial de s'assurer de la représentativité équilibrée des différentes organisations présentes au sein du Pôle.

La CRAT attire l'attention sur la nécessité de vérifier la sécurité juridique de cette proposition qui est actuellement utilisée pour composer des Conseils tels que le CWEDD.

3. LES MISSIONS DU PÔLE « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE »

3.1. Les missions

Sur base d'un recensement de ses missions, la CRAT s'est interrogée sur la plus-value de ses avis pour chacune de ses missions.

3.1.1. Les futures missions du Pôle

Le tableau ci-dessous reprend la liste des missions pour lesquelles la consultation du futur Pôle « AT » constitue une réelle plus-value. Ce tableau s'entend dans le respect du rôle supplétif de la CRAT par rapport à la CCATM.

<i>Missions</i>	<i>Législation</i>	<i>Commentaires</i>
Schéma de développement du territoire (SDT)	Projet de Code du développement territorial (CoDT)	Le Pôle « AT » est l'organe consultatif le plus pertinent pour remettre un avis sur ces documents car ils constituent le socle du développement territorial
Schéma de développement pluricommunal (SDP)		
Schéma de développement communal (SDC)		
Schéma d'orientation local (SOL)		
Plan de secteur		
Guide régional d'urbanisme		
Guide communal d'urbanisme		
Périmètres SEVESO		
Sites à réaménager (SAR)		
Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (SRPE)		
Rénovation urbaine		
Revitalisation urbaine		
Périmètre de remembrement urbain		
Nouveaux outils d'aménagement opérationnel	Future Politique de la Ville	
Programme communal de développement rural	Décret « Développement rural »	Le Pôle « AT » est l'organe consultatif le plus pertinent pour remettre un avis sur les PCDR car ils ont pour objet l'élaboration d'une stratégie de développement territorial globale et intégrée d'une commune
Parcs naturels	Décret « Parc naturel »	Le Pôle « AT » est un des organes consultatifs le plus pertinent pour remettre un avis sur les parcs naturels car ils ont pour objet l'élaboration d'une stratégie de développement territorial globale et intégrée d'un territoire

<i>Missions</i>	<i>Législation</i>	<i>Commentaires</i>
Schéma régional de développement commercial (SRDC)	Décret « implantations commerciales »	Le Pôle « AT » peut apporter une réelle plus-value à la procédure d'élaboration du SRDC car ce schéma aura une influence non négligeable sur le développement territorial de la Wallonie
Schéma communal de développement commercial (SCDC)		Le Pôle « AT » peut apporter une réelle plus-value à la procédure d'élaboration du SCDC car ce schéma aura une influence non négligeable sur le développement territorial d'une commune et son hinterland. La CRAT demande donc d'adapter le décret du 05 février 2015 de manière à prévoir la consultation du Pôle « AT »
Permis soumis à étude d'incidences sur l'environnement	Code de l'environnement	Le Pôle « AT » doit être consulté sur les permis soumis à étude d'incidences sur l'environnement, toutefois selon les propositions émises ci-dessous.
Plans et programmes soumis à évaluation environnementale		Le Pôle « AT » peut apporter une réelle plus-value à la procédure d'élaboration de certains de ces plans et programmes (par exemple, PGRI...)

Concernant les permis soumis à étude d'incidences sur l'environnement au sens du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement, la CRAT constate qu'elle est très régulièrement consultée sur des demandes de permis qui ne la concernent que très peu car les aspects « aménagement du territoire » y sont négligeables. Il s'agit notamment de demandes de permis dont le volet urbanistique est réduit et implique peu d'incidences sur l'aménagement du territoire (Exemples : extension d'une activité industrielle par la construction d'un nouveau bâtiment inséré au sein d'un ensemble industriel plus vaste, renouvellement de l'autorisation d'exploiter d'une entreprise et dont le volet urbanisme n'est concerné que par la régularisation urbanistique d'une de ses installations). Dans ces cas, la consultation de la CRAT n'offre pas de réelle plus-value.

Dès lors, en matière de demandes de permis soumises à étude d'incidences sur l'environnement, la CRAT demande donc que le Pôle « AT » ne soit systématiquement consulté que si le projet est susceptible de présenter des incidences notables sur l'aménagement du territoire.

Pour ce faire, elle propose deux modifications :

- modifier l'article R.82 alinéa 2 du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement en supprimant la consultation systématique de la CRAT, et donc du futur Pôle « AT », lorsqu'il n'y a pas de CCATM dans la commune concernée par le projet.
- Sélectionner, dans l'Arrêté du Gouvernement wallon du 04 juillet 2002 qui arrête la liste des projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement et des installations et activités classées, les projets qui sont susceptibles de présenter des incidences sur l'aménagement du territoire et qui nécessiteront dès lors la consultation du pôle « AT ».

La CRAT tient à rappeler que cet arrêté fixe déjà pour certaines installations et activités classées la consultation obligatoire de certains organismes.

Si cette proposition est retenue, la CRAT pourrait proposer une liste des installations et activités classées qui nécessiteraient la consultation obligatoire du pôle « AT ».

3.1.2. Les missions de la CRAT qui ne seraient plus soumises à l'avis du Pôle « AT »

La CRAT est actuellement chargée de remettre un avis sur les projets de plans urbains de mobilité, sur les projets de valorisation de terrils et sur les demandes d'agrément des auteurs d'études d'incidences sur l'environnement. Elle propose de supprimer la consultation du Pôle « AT » pour ces trois missions pour les raisons suivantes :

- Pour les plans urbains de mobilité, la CRAT estime que le futur pôle « mobilité » est l'organe consultatif le plus compétent pour émettre un avis sur ce type de stratégie. Il serait dans ce cas nécessaire d'assurer la représentation en aménagement du territoire dans ce futur pôle.
- Pour les projets de valorisation de terrils, la CRAT estime qu'elle n'apporte aucune plus-value à cette démarche et propose que le Pôle « AT » soit déchargé de cette mission.
- Pour les agréments des auteurs d'études d'incidences sur l'environnement, la CRAT estime plus opportun de confier cette mission à l'administration pour autant qu'elle instaure un système d'audition des auteurs, comme cela se pratique actuellement à la CRAT.

3.2. Des synergies avec d'autres Pôles

Afin de s'inscrire pleinement dans les objectifs de la réforme de la fonction consultative, la CRAT rappelle qu'elle n'est pas opposée au fait de mener une réflexion avec le CWEDD sur les possibilités de rationalisation et/ou de synergie entre elles.

C'est dans ce cadre qu'elle propose la mise en place d'une procédure de remise d'avis conjoints rassemblant les positions des membres du futur Pôle « AT » et du futur Pôle « Environnement », concernant l'examen des demandes de permis soumises à étude d'incidences sur l'environnement ainsi que l'examen des documents d'aménagement du territoire qui nécessitent un avis des deux Pôles.

4. LE FONCTIONNEMENT DU PÔLE « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE »

4.1. Sa structure

4.1.1. La Présidence

La CRAT propose que le Pôle « AT » désigne en son sein les présidents des sections et que la Présidence du Pôle soit assurée en alternance par les Présidents des sections (changement à mi-mandat).

4.1.2. Le Bureau

La CRAT propose que le Bureau soit défini comme étant l'organe décisionnel.

Ses missions devront être balisées et définies dans un règlement d'ordre intérieur.

Le Bureau devra être idéalement composé de minimum six membres (les présidents de section et deux membres par section). Lors de sa composition, il est primordial de s'assurer de la représentativité équilibrée des différentes organisations présentes au sein du Pôle.

4.1.3. Les Sections

La CRAT propose que le Pôle « AT » soit toujours composé de sections qui auront pour mission de préparer les avis qui seront approuvés par le Bureau. Ces sections seront chargées des missions récurrentes du Pôle.

Actuellement, la répartition des demandes d'avis au sein des trois sections de la CRAT se fait selon la nature des dossiers qu'elles ont à traiter (« Aménagement normatif », « Aménagement actif » et « Orientation-décentralisation »).

Sur base du recensement de ses missions, la CRAT propose de maintenir le principe de dénommer les nouvelles sections du futur Pôle selon la nature et l'ampleur stratégique des dossiers qu'elles ont à traiter.

Selon ce principe, deux sections seront définies, soit :

a) la section « Développement territorial »

Cette section aura pour mission de préparer les avis relatifs à des documents à portée stratégique, de planification et d'orientation, notamment :

- le plan de secteur,
- le schéma de développement pluri-communal,
- le schéma de développement communal,
- le schéma d'orientation local,
- le schéma communal de développement commercial,
- le guide communal d'urbanisme,
- le programme communal de développement rural,
- les parcs naturels.

b) la section « Aménagement opérationnel ».

Cette deuxième section aura pour mission de préparer les avis relatifs à des projets d'aménagement du territoire et d'urbanisme ayant un caractère opérationnel, notamment :

- Les nouveaux outils d'aménagement opérationnel qui découleront de la Politique de Ville actuellement en réflexion au sein du Gouvernement,
- Les rénovations urbaines,
- Les revitalisations urbaines,
- Les sites à réaménager,
- Les sites de réhabilitation paysagère et environnementale,
- Les périmètres de remembrement urbain,
- Les permis soumis à étude d'incidences sur l'environnement moyennant les propositions émises ci-dessus (point 3.1.1.).

4.1.4. Les Groupes de travail

Pour les avis relatifs à des sujets de portée générale ou régionale, la CRAT est favorable au maintien de la disposition reprise actuellement dans le CWATUP qui prévoit qu'elle peut constituer en son sein des groupes de travail chargés de procéder à la préparation des avis. Tous les membres seront invités à participer à ce type de structure.

Par mission de portée générale ou régionale, la CRAT entend notamment la remise d'avis sur les documents suivants :

- Les projets de décrets et d'arrêtés,
- Le schéma de développement territorial,
- Le guide régional d'urbanisme,
- Le schéma régional de développement commercial,
- Les plans et programmes soumis à évaluation environnementale

Un groupe de travail pourra également être constitué en vue de mener une réflexion d'ordre général ou régional.

Il ne serait dès lors plus nécessaire que le Gouvernement désigne la Section chargée de préparer l'avis.

4.1.5. Secrétariat

La CRAT propose que le secrétariat continue à être assuré par le Conseil économique et social de Wallonie (CESW). Ce dernier veillera à apporter l'expertise et l'autonomie nécessaire dans la gestion journalière du Pôle, en y allouant au minimum deux équivalents-temps plein de niveau universitaire et une secrétaire.

4.2. Des règles de fonctionnement

La CRAT estime que l'ensemble des modalités de fonctionnement doivent être fixées dans le règlement d'ordre intérieur.

4.2.1. Jetons de présence

La CRAT signale qu'une partie des membres des commissions actuelles participent aux travaux sans être rémunérés par leur mandat. Elle estime que le jeton de présence conserve en outre une dimension symbolique qu'il ne faut pas négliger.

La CRAT est donc favorable au maintien des jetons de présences pour l'ensemble des futurs Pôles pour autant dès lors que leur montant soit harmonisé et raisonnable.

4.2.2. Délais de remise d'avis

Le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative tend à uniformiser les délais de remise d'avis à 35 jours (possibilité de réduire à 10 jours ou d'être allongé si le dossier est complexe). Ce délai de 35 jours doit être allongé tant la pratique a démontré l'extrême difficulté pour certains conseils d'avis fortement sollicités de respecter de tels délais. Quand bien même la faculté existe d'allonger ce délai lorsque le dossier est complexe, force est de constater qu'elle est trop rarement mise en œuvre par les autorités.

Elle estime dès lors qu'il serait judicieux de fixer des délais en fonction de l'importance des dossiers.

4.2.3. Les avis

Dans certains cas précis, pour plus d'efficacité, les avis devraient être sollicités plus en amont des projets.

Pour la CRAT,



Pierre GOVAERTS,
Président