



COMMISSION RÉGIONALE
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Réf. : 11/CRAT B.4173
Le 12 mai 2011*

Evaluation **du** **CWATUPE**

Avis de la CRAT

Introduction

Dans le cadre de l'évaluation du CWATUPE initiée par le Gouvernement wallon, la CRAT a été invitée, par le bureau Perspective Consulting et le Parlement wallon, à leur communiquer ses attentes, ses besoins, son point de vue quant aux valeurs à respecter et aux objectifs à atteindre et enfin ses recommandations pour orienter l'action future en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

L'évaluation porte sur les régimes juridiques suivants et sur les relations entre eux :

- Le décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général ainsi que les différents décrets de ratification ;
- Les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme ainsi que l'articulation entre eux et leurs subventions :
 - o schémas,
 - o plans en ce compris les périmètres vierges d'affectation,
 - o règlement,
 - o rapport urbanistique et environnemental,
 - o périmètre de remembrement urbain ;Une attention particulière sera portée sur les outils d'évaluation stratégique et environnementale des plans et programmes.
- Les permis, déclarations administratives et certificats ;
- Les outils de politique foncière et d'aménagement opérationnel (sites à réaménager, sites de réhabilitation paysagère et environnementale d'intérêt régional, fond d'aménagement opérationnel, fond budgétaire des sites à réaménager et des sites de réhabilitation paysagère et environnementale d'intérêt régional), à l'exclusion de la rénovation et de la revitalisation urbaine ;
- La recherche, le constat et le suivi des infractions ;
- Les outils de participation :
 - o conseils consultatifs ;
 - o consultation du public ;
 - o institutions de conseils (conseillers en aménagement du territoire, Maisons de l'Urbanisme, Conférence permanente du développement territorial).

C'est dans ce cadre que la CRAT a rédigé le présent document qui comporte trois parties :

- Partie I : Considérations générales ;
- Partie II : Les remarques de la CRAT sur les dispositions du CWATUPE et sur les missions de la CRAT ;
- Partie III : Le fonctionnement de la CRAT.

Les éléments repris dans ces trois parties sont notamment extraits des avis de la CRAT énumérés ci-dessous :

- Avis du 08 janvier 2009 relatif à l'avant-projet de décret « RESA Ter » (Réf. : 09/CRAT-A.746-AN) ;
- Avis du 27 mars 2009 relatif à l'avant-projet d'AGW modifiant le CWATUPE en ce qui concerne la CRAT et la commission d'avis et l'instruction des recours auprès du Gouvernement (réf. : 09/CRAT B.3596) ;
- Avis d'initiative du 03 avril 2009 sur la répartition des missions de la CRAT au sein de ses trois sections (Réf. : 09/CRAT B.3603) ;
- Avis du 03 avril 2009 relatif à l'avant-projet d'AGW relatif à la composition des demandes de permis d'urbanisme, aux actes et travaux de minimales importance et à la procédure applicable en matière de performance énergétique des bâtiments (Réf. : 09/CRAT B.3604) ;
- Avis du 29 mai 2009 concernant l'avant-projet d'AGW relatif aux permis d'urbanisation (Réf. : 09/CRAT A.803-AN) ;
- Avis du 11 mars 2010 relatif au projet de décret-programme (Réf. : 10/CRAT B.3862) ;
- Avis du 10 février 2011 relatif à l'avant-projet d'AGW définissant le réseau des principales infrastructures de transport de fluides et d'énergie au sens de l'article 23, alinéa 2 du CWATUPE (Réf. : 11/CRAT B.4130) ;
- Avis du 02 mars 2011 relatif à l'avant-projet de décret modifiant divers décrets concernant les compétences en Wallonie (Réf. : 11/CRAT B.4145).

Cette note reprend également les remarques issues des travaux de la CRAT sur l'évaluation du CWATUPE.

Partie I – CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Cette partie reprend des considérations générales portant sur l'ensemble du CWATUPE.

La CRAT relève que le CWATUPE a fait récemment l'objet de nombreuses modifications qui ont eu pour effet de complexifier et rendre moins lisible la réglementation wallonne en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

La plupart des modifications visaient à améliorer des aspects ponctuels, spécifiques, tels les délais d'avis, les procédures d'enquête... ou visaient à intégrer de nouveaux éléments tels que le rapport urbanistique et environnemental et l'évaluation environnementale des plans et programmes. Ces modifications ont contribué à complexifier davantage le CWATUPE.

La CRAT estime que le CWATUPE est devenu un instrument peu lisible et quasi impraticable pour les non initiés.

Il devient également de plus en plus difficile de cerner la portée juridique de certaines règles édictées dans le CWATUPE.

C'est dans ce cadre que la CRAT propose plusieurs éléments autour desquels pourraient s'effectuer une restructuration en profondeur du CWATUPE :

- **Le CWATUPE : La boîte à outils de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme**

La CRAT estime que le CWATUPE doit évoluer vers un recueil d'outils et de procédures qui permettent de répondre aux objectifs de bon aménagement du territoire et d'urbanisme mais qui doit être « lisible » tant au niveau de la norme (écriture des textes) qu'au niveau de la simplification des procédures.

Alors que les objectifs de bon aménagement du territoire et d'urbanisme peuvent évoluer dans le temps, cette boîte à outils doit être pérenne pour sécuriser et stabiliser les procédures. La CRAT propose dès lors de ne pas intégrer les objectifs dans le CWATUPE. Il est en effet, plus judicieux de les fixer par des documents plus évolutifs tels que la Déclaration de politique régionale ou par décret spécifique.

La CRAT propose également que tout élément pouvant faire l'objet de modifications découlant de la politique menée en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, soit repris dans des documents annexes (AGW...).

Afin d'apporter plus de lisibilité au CWATUPE, la CRAT suggère que le Code sépare clairement les éléments relevant de décrets des éléments relevant d'arrêtés.

Pour plus de clarté, la CRAT propose également que cette boîte à outils soit composée de trois types d'outils d'aménagement du territoire :

- Les Schémas : outils de définition d'objectifs, d'options et de programmes stratégiques (SDER, SSC, PCDR, RUE...) ;
- Les plans et règlements : outils normatifs de mise en forme juridique et réglementaire des contenus stratégiques (PS, PCA, RCU...) ;

- Les outils opérationnels dits « actifs » (Rénovation urbaine, Revitalisation urbaine, SAR).

Ces outils doivent faire l'objet d'une articulation claire basée sur le niveau géographique concerné, sur leur complémentarité et sur leur spécificité.

Les articles sur les outils, situés en début du CWATUPE, constitueront en quelque sorte la colonne vertébrale de celui-ci à partir de laquelle pourront se développer les ramifications liées notamment aux conditions de l'utilisation des outils.

Il apparaît aux yeux de la CRAT que, pour éclaircir la complexité réglementaire actuelle du CWATUPE, il est important de donner du sens aux outils normatifs, de les rendre intelligibles en les assujettissant aux outils stratégiques. Pour ce faire, les outils normatifs doivent être perçus comme étant au service de la réalisation des options stratégiques contenues dans les schémas.

Un schéma qui fixerait des orientations trop précises risque d'être aussi contraignant qu'un plan. Il est donc indispensable que les schémas soient des documents stratégiques qui fixent des orientations générales. Ils ne pourront faire l'objet de mesures contraignantes que via un plan ou un règlement.

Le couple schémas – plans est à constituer, les schémas devant nourrir les plans, ce qui est loin d'être le cas, notamment pour le plan de Secteur.

Chaque outil doit aussi permettre de répondre à un objectif précis. Actuellement, la CRAT regrette qu'il soit possible d'atteindre un même objectif en utilisant plusieurs outils (par exemple, il est possible de réviser le plan de secteur via l'article 42, via l'article 42bis ou via l'élaboration d'un plan communal d'aménagement révisionnel).

Afin d'atteindre l'objectif de la simplification des procédures, la CRAT suggère :

« un objectif = une procédure la plus efficace = un même gestionnaire ».

Si l'Aménagement du Territoire peut être appréhendé au travers de ses outils, il l'est aussi au travers des différentes échelles spatiales qui constituent le champ physique d'action des outils. La CRAT propose que soient prises en considération quatre échelles spatiales, avec ses outils actuels correspondants et qu'elles soient articulées les unes aux autres :

- l'échelle régionale (SDER) ;
- l'échelle supra-communale (le programme de développement territorial) ;
- l'échelle communale (SSC, PCDR, RCU) ;
- l'échelle infra-communale (PCA, RUE, Rénovation urbaine, Revitalisation urbaine, SAR).

La CRAT constate que le CWATUPE n'est pas en adéquation avec le SDER, lequel introduit un niveau entre l'échelle régionale et l'échelle communale : l'Aire de coopération supra-communale qui doit être dotée d'un Programme de Développement Territorial (PDT). Cette préconisation du SDER est importante si l'on considère que l'Aménagement du Territoire vise plus de nos jours à valoriser le potentiel d'un territoire qu'à simplement organiser l'occupation du sol, même si cette fonction reste d'actualité. Il est donc important pour la CRAT que le CWATUPE en tienne compte.

En synthèse, la CRAT propose la boîte à outil suivante :

	Les schémas	Les plans et règlements	Les outils opérationnels
Echelle régionale	SDER	Plan de secteur, RRU	-
Echelle supra-communale	PDT, Schéma d'agglomération		-
Echelle communale	Schéma de structure communal, PCDR	RCU	-
Echelle infra-communale	RUE	PCA	SAR, SRPE, revitalisation urbaine, rénovation urbaine

La CRAT estime également que le Code devrait prévoir une disposition imposant aux communes de faire une évaluation de leurs plans, schémas et règlements au terme de 10 ans d'existence afin d'apprécier leur pertinence et ensuite les confirmer, les modifier ou les abroger. Afin de rendre cette évaluation possible, la CRAT il est nécessaire de simplifier les procédures d'abrogation et de révision afin d'inciter les communes à abroger ou réviser des documents qui peuvent être considérés comme obsolètes.

Enfin, la CRAT relève que l'article 127 induit qu'il existe des procédures différentes pour un projet similaire selon qu'il s'agit d'un promoteur privé ou public. Cette distinction peut avoir pour effet des sources de financement différentes pour élaborer un document. Par exemple, l'étude d'incidences relative à une révision de plan de secteur sera financée par le Gouvernement si le promoteur est considéré comme étant un organe d'intérêt public. Un carrier qui souhaiterait agrandir sa zone d'extraction doit financer lui-même son étude d'incidences.

Il existe également des procédures différentes selon la nature du promoteur (article 42 ou 42bis).

La CRAT regrette cette discrimination et soulève le fait que l'incidence d'un projet ne dépend pas du statut du promoteur, mais plutôt de la nature du projet. Le projet doit engendrer les mêmes obligations pour tout type de demandeur. Le Code doit viser à une équité de traitement des demandeurs.

- **Vers une clarification des procédures**

La CRAT insiste pour que les procédures liées aux outils soient claires, efficaces et simplifiées. La CRAT souhaite une harmonisation du canevas des procédures (délais, gestion, autorité...) adaptée à chaque objectif. Une réduction des délais de procédure serait opportune, notamment en matière de révision de plan de secteur. Pour ce cas précis, la CRAT propose que soient fixés des délais de rigueur aux autorités pour leurs prises de décision.

Elle relève qu'il existe actuellement certaines situations qui impliquent un cumul de procédures. Par exemple, lors de la mise en œuvre d'une zone d'activité économique,

une procédure de révision de plan de secteur doit être menée avant une procédure de définition d'un périmètre de reconnaissance.

Ce cumul de procédures va avoir des répercussions non négligeables sur les délais de mise en œuvre et des impacts financiers importants. Il risque également d'induire des problèmes de compréhension des procédures par la population qui se voit, dans certains cas, invitée à participer à plusieurs enquêtes publiques pour le même projet. C'est par exemple le cas d'un projet de lotissement soumis à étude d'incidences sur l'environnement qui serait localisé dans une zone d'aménagement communal concerté ayant fait l'objet d'un rapport urbanistique et environnemental.

La CRAT est également concernée par ce cumul de procédures. Par exemple, pour le dossier relatif à une nouvelle canalisation de gaz naturel entre Zeebrugge et Raeren, la CRAT a été consultée deux fois sur le projet à deux semaines d'intervalles : une fois pour la révision de plan de secteur et l'autre fois pour la demande de permis. Pour ce cas précis, l'avis de la CRAT a même été sollicité sur la demande de permis avant la révision de plan de secteur.

La CRAT demande dès lors d'éviter le cumul de procédures et d'améliorer la transversalité entre les procédures.

Elle insiste également sur la nécessité d'évaluer les impacts d'éventuelles modifications des procédures sur la fonction publique. Le Gouvernement devra mettre les moyens suffisants, notamment en terme d'administration, afin d'atteindre ses objectifs.

- **Vers une articulation efficace avec les autres polices administratives**

La CRAT relève que de nombreuses politiques sectorielles telles que le logement, la mobilité ou le développement rural ont une influence non négligeable sur l'aménagement du territoire. La CRAT propose dès lors que l'aménagement du territoire soit considéré comme étant une politique transversale.

Elle demande d'améliorer les articulations entre la politique d'aménagement du territoire et les autres politiques administratives, qu'elles soient régionales ou fédérales.

- **Vers un CWATUPE accessible à ses utilisateurs**

La complexité du Code est accentuée par la manière dont il est rédigé. L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont des matières qui concernent l'ensemble de la population. La CRAT propose donc que le CWATUPE réponde aux principes de simplification administrative (vocabulaire accessible, lexique, dématérialisation des procédures, communication claire de l'organigramme des procédures, clarification des dispositions transitoires...).

- **Sur les limites de l'évaluation du CWATUPE**

La CRAT regrette que les principaux outils opérationnels, dits actifs, notamment la rénovation urbaine et la revitalisation urbaine ne fassent pas partie de l'évaluation du CWATUPE. Il s'agit là d'une incohérence préjudiciable à l'ordonnancement de la boîte à outils, la classification des outils et une bonne compréhension quant à leur utilisation judicieuse. De plus, ce retrait est en contradiction avec la dimension transversale de l'Aménagement du territoire unanimement reconnue.

La CRAT regrette également que la législation relative aux programmes communaux de développement rural ne fasse pas partie de l'évaluation du CWATUPE. Elle estime en effet que le PCDR est actuellement un outil de programmation stratégique qui répond à la vision transversale de l'aménagement du territoire en appréhendant les éléments géographiques, socio-économiques, culturels nécessaires à la valorisation d'un territoire. Il devrait dès lors intégrer logiquement la boîte à outils.

Partie II : LES REMARQUES SUR LES DISPOSITIONS DU CWATUPE ET SUR LES MISSIONS DE LA CRAT

Cette partie reprend d'une part, les remarques émises par la CRAT sur l'interprétation des dispositions du CWATUPE (Ces remarques proviennent d'avis relatifs à la réglementation et d'avis sur des projets ponctuels) et d'autre part, l'ensemble des missions de la CRAT fixées par le CWATUPE.

- **Sur la Cellule de développement territorial**

La CRAT estime que le maintien d'une Cellule de développement territorial ne relève pas d'une bonne gouvernance. Cette cellule a en effet une mission d'exécution des décisions du Gouvernement similaire à celle de l'administration. La CRAT juge préférable de renforcer l'administration si nécessaire.

Elle considère qu'une Cellule de développement territorial peut toutefois avoir du sens si elle a une mission de prospective et si elle est rattachée au Ministre-Président, garant de la transversalité. La CRAT reste donc défavorable à l'institutionnalisation d'une telle cellule via le CWATUPE.

- **Sur la délégation générale aux recours**

La CRAT estime que le maintien d'une délégation générale aux recours est judicieuse. En effet, actuellement le recours est instruit par l'administration centrale de la DGO4, alors que ses propres services décentralisés ont pris part de manière souvent déterminante dans la décision contestée. La Commission d'avis sur les recours compense partiellement ce fait. Elle est appelée à se prononcer en opportunité et en légalité sur base d'un cadre légal analysé et rédigé par la DGO4 préalablement à l'audition (cf. articles 452/12 et 13 du CWATUPE). La CRAT s'étonne cependant que ni les permis uniques, ni les suspensions ne soient concernés par l'ensemble de ce processus et demande dès lors que ce soit le cas.

- **Sur les enquêtes publiques**

La CRAT relève la possibilité d'adresser les réclamations et observations par courrier électronique pour autant que la commune définisse une adresse à cet effet (art. 5, 4°). L'expérience de la CRAT en matière d'enquête publique l'incite à la prudence en cette matière.

La CRAT estime par ailleurs que la question de l'utilisation de la voie électronique, et de manière générale toute l'organisation des enquêtes publiques, ne se limite pas au CWATUPE.

L'intervention des réclamants dans les enquêtes publiques a fait l'objet, sur les dernières décennies, de changements culturels importants. Outre la multiplication du nombre de réclamations, le champ de ces dernières s'est élargi, débordant l'intérêt personnel du réclamant pour toucher à des intérêts plus larges mais aussi plus diffus. La détermination des voies mises à disposition des citoyens pour exprimer leurs avis mérite donc une réflexion d'ordre général.

- **Sur le schéma de développement de l'espace régional (SDER) :**

L'article 14 § 1^{er} prévoit que le Gouvernement informe régulièrement la CRAT de l'évolution des études préalables et lui communique les résultats. Suite à ces informations, la CRAT dispose d'une faculté d'émettre des observations ou de présenter des suggestions au Gouvernement. Cette dernière lui est offerte à tout stade de la procédure. Il faut donc en déduire qu'il n'y a pas de délai de rigueur, et que l'article 4 du CWATUPE n'est pas applicable à cette hypothèse.

La CRAT s'interroge sur ce qu'on entend par « étude préalable ».

La procédure ne prévoit pas de délai de rigueur pour son élaboration.

La CRAT suggère que le SDER puisse être révisé tous les dix ans.

- **Sur un outil supra-communal**

Le plan de secteur, même si il est supra-communal dans les faits, ne l'est pas dans sa conception et son contenu, le découpage des secteurs ne correspondant qu'à des considérations pratiques, sans aucune prise en compte d'options de développement sous-régionales préalablement définies.

La mise en oeuvre d'Aires de Coopération Supra-communales et surtout l'émergence du nouvel outil préconisé par le SDER, le Programme de Développement Territorial, devraient permettre, par un assujettissement du plan de secteur au PDT, de donner au plan de secteur du sens, du contenu, de le mettre au service d'un projet et de le libérer du carcan de « gendarme de l'espace » même si ce rôle ne doit pas être sous estimé. La mise en place du couple PDT (outil stratégique) – plan de secteur (outil normatif) nous paraît être la prochaine étape importante dans l'évolution de notre pratique de l'Aménagement du Territoire.

Le CWATUPE ignore aussi une autre réalité de la structure urbaine wallonne : le fait que plusieurs villes importantes (par exemple : Liège et Charleroi) voient leur tissu s'interpénétrer avec les communes avoisinantes. Le SDER au contraire en tient compte en préconisant dans ce cas l'élaboration d'un Schéma d'agglomération « sorte de schéma de structure étendu à un ensemble de communes morphologiquement liées ».

Le CWATUPE est à nouveau un obstacle à l'évolution de notre pratique de l'Aménagement du Territoire et au rattrapage de son retard par rapport à la pratique en cours chez nos voisins.

- **Sur le schéma de structure communal**

La CRAT propose qu'elle soit consultée sur tous les schémas de structure communaux car elle peut apporter une plus-value à la procédure grâce, notamment, à sa vision régionale du territoire wallon. Elle pourra par exemple apprécier la cohérence des grandes options d'un projet de schéma de structure communal avec les options du SDER.

Afin que soit renforcé le niveau de planification stratégique, quasi absent du CWATUPE, la CRAT propose que le contenu du schéma de structure communal soit revu pour être allégé et ciblé sur sa fonction stratégique, afin qu'il puisse exprimer les orientations et les options de développement de la commune. Il est actuellement trop dépendant de la planologie physique et exhaustive, au détriment de la programmation socio-économique, laquelle requiert anticipation, immatérialité, adaptabilité. La CRAT relève également que le contenu du schéma de structure communal est aussi redondant, concernant la prise en compte des aspects environnementaux, avec le contenu d'un PCDN.

Le schéma de structure communal devrait aussi permettre l'élaboration d'un Master Plan. Celui-ci permettrait d'ouvrir la ville concernée à des propositions d'aménagement novatrices, par le biais d'un concours et de communiquer avec la population au moyen « d'esquisses du futur ». Le schéma de structure communal est en retard par rapport à ces évolutions.

- **Sur le plan de secteur**

Le plan de secteur fixe règlementairement les affectations de l'ensemble du territoire par une cartographie au 1/10.000. La CRAT estime notamment que la légende du plan de secteur (Art. 24 à 41) devrait se trouver hors du CWATUPE car d'une part, elle fait partie des objectifs d'aménagement et d'autre part, elle est évolutive. De plus, le plan de secteur doit intégrer les obligations supra-nationales. La CRAT souhaite que toutes les zones du plan de secteur soient considérées sur un même pied d'égalité.

La CRAT souhaite également que le plan de secteur donne la possibilité d'établir des affectations complémentaires à l'affectation de base à l'instar de ce qui est prévu pour la zone agricole. Cette proposition permettra de mieux faire coller le plan de secteur à l'évolution des activités.

- ✓ **Le réseau d'infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie**

La CRAT adhère au fait que le Gouvernement wallon est habilité à définir au plan de secteur le réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie. Elle attire toutefois l'attention sur l'importance de définir rapidement ce que recouvre cette notion de « réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie ».

Elle relève en effet que l'insécurité juridique entourant cette notion de réseau est de nature à ralentir le développement des activités et des entreprises en Région wallonne.

Afin de lever rapidement cette insécurité juridique, la CRAT insiste pour que les différents arrêtés d'exécution relatifs à cette matière soient adoptés dans les plus brefs délais.

Dans ce cadre, la CRAT demande que son avis soit sollicité lors de la définition des réseaux et de la rédaction des différents arrêtés d'exécution.

La CRAT s'étonne également de la présence du terme « peut » dans l'article 23 du CWATUPE. Il donne en effet la faculté au Gouvernement wallon de définir le réseau sans rendre cette habilitation obligatoire.

✓ **Les périmètres de réservation**

La CRAT insiste sur l'importance de définir clairement la portée juridique de tous les périmètres de réservation (Natura 2000, zone d'intérêt paysager...).

Elle insiste également sur la nécessité de rendre facilement accessible la cartographie de ces périmètres de réservation.

• **Sur les compensations alternatives et planologiques**

La CRAT propose de fixer des balises claires en matière de compensations alternatives afin d'éviter des propositions de compensations qui n'auraient pas de liens directs ou proportionnels avec le projet de révision de plan de secteur.

En matière de compensations planologiques, la CRAT demande que la problématique des plus-values foncières soit solutionnée.

• **Sur l'évaluation des impacts sur l'agriculture**

L'évaluation environnementale réalisée dans le cadre de l'élaboration de certains outils planologiques prévoit une évaluation des impacts sur l'économie agricole.

Suite à l'analyse de différents projets de révision de plan de secteur, la CRAT s'est interrogée sur la manière dont les études d'incidences de plan doivent analyser ces impacts.

• **Sur les révisions du plan de secteur (Art. 42 à 46)**

✓ **Consultation sur le projet de plan**

L'article 43 § 4 du CWATUPE précise que : « Dans les soixante jours de la clôture de l'enquête publique, le Gouvernement soumet pour avis à la Commission régionale, au Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable, aux personnes et instances qu'il juge nécessaire de consulter, (...) le dossier comprenant le projet de plan accompagné de l'étude d'incidences et des réclamations, observations, procès-verbaux et avis.

Les avis sont transmis dans les soixante jours de la demande du Gouvernement. Le Gouvernement peut prolonger ce délai d'une durée maximale de soixante jours. A défaut d'avis dans ce délai, ils sont réputés favorables. ».

C'est à ce stade que l'avis de la CRAT suscite le plus d'interrogations et ce particulièrement quant à la manière dont elle doit aborder les réclamations émises lors de l'enquête publique. L'examen de cette question est délicat dans la mesure où il existe une « distorsion » entre la législation et la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Il ressort d'une analyse juridique faite par le secrétariat de la CRAT en 2009 que l'analyse des réclamations, observations et avis, par la CRAT au terme de la procédure de réalisation ou de révision des plans de secteur aurait fait l'objet de divergences au sein

de la doctrine. La jurisprudence du Conseil d'Etat est quant à elle déterminée en la matière car elle estime que la CRAT a l'obligation d'examiner les réclamations et observations émises lors de l'enquête publique. Le Conseil d'Etat a déjà estimé que la CRAT a l'obligation d'examiner leur régularité et leur bien fondé. On constatera cependant que cette jurisprudence extrêmement sévère quant à l'avis de la CRAT est relativement âgée, qu'elle est en tout cas antérieure à la transposition dans l'ordre interne de la directive 2001/42/CE qui est à l'origine de la déclaration environnementale prévue à l'article 44 du CWATUPE.

Ce qu'il faut certainement retenir, c'est que tant la jurisprudence du Conseil d'Etat que la doctrine actuelle s'accordent à dire que la CRAT n'a pas d'obligation de répondre aux réclamations de manière individuelle. Que si elle examine le résultat de l'enquête publique ainsi que les différents avis émis, elle doit également émettre son avis personnel sur la modification du plan de secteur duquel doivent ressortir les éléments qu'elle estime déterminants et qui fondent sa propre conception de l'aménagement du territoire.

La doctrine et la jurisprudence du Conseil d'Etat sont également unanimes sur le fait qu'il appartient également et avant tout au Gouvernement d'analyser les résultats de l'enquête publique ainsi que les avis émis dans le cadre de cette procédure.

Il est important cependant de ne pas perdre de vue que le résultat de l'enquête publique ainsi que les avis émis par les différentes instances, ne doivent pas systématiquement être analysés comme une contrainte. Il s'agit avant tout pour la CRAT d'une source d'informations.

La CRAT a des compétences particulières en aménagement du territoire. C'est pourquoi sa consultation lors de la modification du plan, situé au sommet de la hiérarchie des plans d'aménagement wallon, est prévue par le CWATUPE tant dans les dispositions générales (article 6 du CWATUPE) que dans les dispositions relatives à la procédure (article 42 et suivants du CWATUPE).

L'examen des réclamations et avis lui permet incontestablement d'avoir une connaissance parfaite de la situation de fait et de droit, et ainsi de rendre son avis en toute connaissance de cause. Plus son avis prendra en considération l'ensemble des éléments mis à sa disposition, plus ce dernier sera complet et permettra donc à la CRAT de s'affirmer dans son rôle de Commission régionale d'aménagement du territoire.

• **Sur le RUE (Article 18 ter et 33-34)**

La CRAT relève que les modifications touchant le rapport urbanistique et environnemental (RUE) ont pour but de combler une lacune existante en matière de schéma d'orientation de niveau local (infra-communal). La CRAT estime qu'il eut été plus simple de résoudre ce problème en permettant l'élaboration de schémas de structure partiels.

Sous réserve de cette remarque relative à la possibilité de remplacer ce document par la réalisation d'un schéma de structure partiel, la CRAT accueille favorablement l'option de généralisation des rapports urbanistiques et environnementaux à l'ensemble des zones du plan de secteur.

Elle maintient l'idée, que le terme « schéma d'orientation local » (SOL) lui paraît mieux adapté dans la mesure où il s'inscrit clairement dans la hiérarchie des outils à valeur d'orientation.

La demande que la CRAT avait formulée dans un avis précédent, de prévoir une exonération de l'évaluation environnementale pour ce document, a été rencontrée.

Sur l'exonération de l'évaluation environnementale, la CRAT est consultée lorsque le RUE :

- ne constitue pas la mise en œuvre d'une ZACC ou d'une ZACCI ;
- n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement ou qu'il détermine l'utilisation d'une petite zone au niveau local.

La CRAT s'interroge sur les critères qui permettent de juger si un RUE n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement ou qu'il détermine l'utilisation d'une petite zone au niveau local. Peut-on considérer qu'une petite zone au niveau local est une zone d'une superficie inférieure à deux hectares (critère utilisé pour imposer une étude d'incidences sur l'environnement au sens du Code de l'Environnement) ?

Enfin, la CRAT persiste à demander que les §§ 2 bis à 6 de l'article 33 du Code soient insérés dans l'article 18 ter.

Suite à l'analyse de RUE de ZACC, la CRAT s'interroge sur les liens entre un RUE et une demande de permis soumise à étude d'incidences sur l'environnement liée au projet qui s'implantera sur le site concerné par le RUE. Elle relève que certains RUE deviennent de plus en plus complets et sont souvent considérés comme contraignants alors qu'il s'agit d'un document d'orientation.

- **Sur le plan communal d'aménagement (PCA) – (Art. 50 à 54)**

Dans son avis du 08 janvier 2009 relatif à l'avant-projet de décret RESA Ter (Réf. : 09/CRAT-A.746-AN), la CRAT a relevé les éléments suivants :

Le plan communal permet de réviser le plan de secteur, utilisable à l'initiative des Communes sous le contrôle étroit du Gouvernement (définition d'une liste des PCA autorisés et approbation par le Gouvernement). Il n'est plus réglementaire qu'en ce qui concerne les affectations, et ne comporte plus de prescriptions urbanistiques (la troisième dimension). La définition réglementaire de gabarits, par exemple, se fera désormais par le biais de règlements d'urbanisme.

La révision du plan de secteur par PCA révisionnel est réservée à l'inscription de zones gérables par le biais d'aménagements de niveaux local (par exemple, au niveau de la voirie). Ces PCA peuvent être d'initiative privée pour l'inscription de zones d'activité économique et de zones d'extraction.

La CRAT estime qu'il eût été judicieux de permettre également aux Communes d'initier des révisions de plan de secteur, comme peuvent le faire les personnes privées par le biais de l'article 42bis. En effet :

- le principe du PCA révisionnel pose toujours question en regard du principe de la hiérarchie des normes,
- la révision des plans de secteur par le biais des PCA pose un problème de lisibilité des plans, peu favorable à la bonne compréhension de la règle par les citoyens.

Le CWATUPE prévoit deux manières de réviser le plan de secteur en fonction du fait que la révision vise l'inscription de zones dont l'impact, les enjeux et les incidences sont de niveau régional (et supra-régional) ou local. Dans le premier cas, la révision se fait selon les dispositions qui règlent l'établissement du plan de secteur et dans le second cas le

plan de secteur peut être modifié selon les dispositions du plan communal d'aménagement visées à l'article 48 alinéa 2.

La CRAT s'interroge sur la difficulté d'appréciation des critères qui mènent à choisir une ou l'autre procédure. Cette appréciation dont les critères sont par nature particulièrement vagues restera discutable et par conséquent restera source d'insécurité juridique.

La CRAT a également relevé qu'elle n'est pas consultée dans le cadre de la procédure d'approbation des PCA révisionnels, et pas davantage sur les schémas de structure communaux et les rapports urbanistiques et environnementaux lorsque la commune concernée par le document dispose d'une CCATM. Des documents planologiques de niveau régional peuvent donc se trouver révisés de manière importante, sans que son avis soit requis. Il en résulte, pour la Commission, une perte de la vision globale du territoire wallon qu'elle se doit d'entretenir. Dans cet avis, la CRAT demande instamment que ce volet de la réforme soit revu à cet égard, et que le Gouvernement veuille à ce qu'elle soit consultée lors de toute procédure qui révisé les plans de secteur. A cet égard, la CRAT rappelle le contenu de l'article 23 de la Constitution et l'effet de standstill qui en découle. Elle rappelle aussi le prescrit de l'article 21 du CWATUPE selon lequel la CRAT est consultée lorsque le Gouvernement désigne les secteurs d'aménagement qui font l'objet d'un plan.

- **Sur les sites à réaménager (SAR) (Art. 182 et 168 à 169)**

L'article 169 du CWATUPE prévoit que la CRAT remette un avis sur le projet de périmètre du site à réaménager. De l'expérience de la Commission, il ressort qu'il est peu opportun de remettre un avis sur le seul périmètre sans s'intéresser au projet qui va s'y implanter et sans connaître les impacts de ce dernier.

Cette remarque est également applicable pour les sites de réhabilitation paysagère et environnementale.

La CRAT demande dès lors qu'un seul arrêté fixe le périmètre et la destination future du site. C'est à ce moment que la CRAT remettrait alors un seul avis sur le périmètre et sur la destination du site à court et moyen terme. Pour ce faire, elle demande que le dossier reprenne notamment une description de la réflexion dans laquelle s'inscrit le projet.

La CRAT estime par ailleurs qu'il est du ressort de l'Administration régionale d'examiner si un dossier répond aux conditions d'exonération du rapport sur les incidences environnementales et qu'elle n'a dès lors par à être interrogée en la matière.

- **Sur les sites de réhabilitation paysagère et environnementale (SRPE) (Art. 167 à 169 et 463)**

La CRAT relève que peu de sites de réhabilitation paysagère et environnementale, repris dans la liste approuvée par le Gouvernement wallon, ont fait l'objet d'une réhabilitation. Elle s'interroge dès lors sur l'utilité de cet outil et propose que l'outil « site à réaménager » soit adapté afin d'être également appliqué aux dossiers repris dans la liste. Une adaptation est en effet nécessaire afin de permettre au pouvoir public de se substituer au promoteur privé dans les cas où ce dernier n'effectue pas les travaux de réhabilitation prévus.

Cette proposition de regroupement des SAR et des SRPE en un outil unique peut s'inscrire dans le cadre d'une simplification du CWATUPE.

Sur le permis d'urbanisation

La CRAT relève que le permis d'urbanisation, dans sa définition actuelle, comporte toujours certaines ambiguïtés. Ainsi, le permis d'urbanisation est fondamentalement défini comme une division (art. 88 al 2, nouveau), alors que, contrairement à son prédécesseur le permis de lotir, il ne sert plus réellement à diviser les biens. Par ailleurs, l'outil est réglementaire alors qu'il ne définit que des options au niveau urbanistique, les seules prescriptions réglementaires étant celles qui s'appliquent aux constructions et à leurs abords.

La CRAT estime également que la terminologie « *permis d'urbanisation* » n'est pas claire.

Le fait qu'à l'achèvement de la construction, la valeur réglementaire du permis d'urbanisation s'éteigne pour laisser place à un rapport urbanistique et environnemental, apparaît à la CRAT comme une source importante de confusion. Une telle prescription est réglementaire pour un habitant et indicative pour son voisin, au motif que le bâtiment du second est achevé.

Planologiquement, un quartier sera couvert par un plan en mosaïque découpé selon les parcelles. La CRAT estime que, à tout le moins :

- la notion d'achèvement du bâtiment devrait être précisée,
- la mutation du permis d'urbanisation vers le rapport urbanistique et environnemental (article 92, al. 2 du décret modificatif) devrait concerner simultanément l'ensemble des terrains concernés par le permis d'urbanisation.

La CRAT estime en outre qu'il convient de définir le sens des mots « fonctions complémentaires à l'habitat » et « orientation indicative des parcelles ».

La CRAT souhaite également :

- des améliorations en termes d'articulations avec d'autres outils tels que le parc résidentiel de weekend et le permis d'urbanisme groupé ;
- des améliorations en termes de clarification et d'articulation des procédures, de consultation du public et de composition du dossier de permis d'urbanisation ;
- des procédures de modifications des anciens permis de lotir par un permis d'urbanisation plus simples.

La CRAT met en évidence différents problèmes d'accessibilité aux bases de données cartographiques disponibles en Région wallonne, et plus particulièrement à des échelles adéquates pour remplir de la manière la plus complète le formulaire de demande de permis d'urbanisation.

Le CRAT attire dès lors l'attention sur la nécessité d'améliorer l'accès aux bases de données cartographiques disponibles au sein des différentes autorités publiques.

La CRAT suggère également qu'on évalue, dans le cadre de l'évaluation du CWATUPE, l'opportunité de généraliser le bénéfice de l'exception visée à l'actuel article 89 §2 du CWATUPE aux divisions juridiques de biens pour autant que chaque lot résultant de la division soit situé à front d'une voirie « *suffisamment pourvue en équipements collectifs* », et non plus « *suffisamment équipée en eau, électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante* ».

- **Sur les petits permis**

La CRAT s'inquiète particulièrement de la difficulté d'appréhension des textes par les administrés, voire même par les administrations elles-mêmes, tant les variantes prévues sont nombreuses. Ces craintes sont d'autant plus avérées que les actes et travaux concernés, relèvent pour une grande partie d'actes de la vie courante des citoyens (aménagement de jardin, isolation...). La CRAT suggère qu'afin de minimiser cette difficulté d'appréhension, cet arrêté soit élaboré sous la forme de tableau. Ce tableau devrait éclairer le demandeur et l'administration concernée en prenant en considération simultanément : la qualité du demandeur, l'aménagement envisagé, la situation juridique (zonage au plan de secteur, dérogation à une norme ou non), la procédure à suivre, la nécessité ou non de recourir à un architecte, le contenu du dossier à présenter à l'autorité et enfin l'autorité amenée à prendre la décision en première instance et en recours.

La CRAT s'inquiète également quant à la clarté de certaines dispositions. A titre d'exemple, elle perçoit mal la justification de la différence de traitement entre les actes et travaux visés à l'article 262 5°, d (dispense de permis) et ceux visés à l'article 263, 5°, a. deuxième tiret (déclaration), ces deux articles visent les mêmes hypothèses, quoique ceux soumis à déclaration doivent remplir des conditions plus strictes.

- **Sur la dispense de l'avis préalable du fonctionnaire-délégué**

La CRAT s'interroge sur l'intérêt de placer la liste des actes et travaux dispensés de l'avis préalable du fonctionnaire-délégué dans la partie décrétable du texte. Une telle option entraîne la nécessité de consulter le Parlement pour modifier cette liste ce qui paraît excessif : la CRAT estime qu'une telle liste doit relever d'arrêtés d'exécution.

Par ailleurs, la CRAT ne peut se rallier, sur le fond, à la proposition de permettre le doublement de la surface des constructions annexes ou principales sans avis préalable du fonctionnaire-délégué. Une telle disposition est inéquitable.

- **Sur l'article 127**

La CRAT propose de modifier l'article 127 de manière à prendre en compte les remarques suivantes :

- Au paragraphe 3, la CRAT recommande de définir clairement de ce qu'on entend par respecter, structurer ou recomposer les lignes de force du paysage.

Dans la pratique, il est en effet difficile de démontrer qu'un projet respecte, structure ou recompose les lignes de force du paysage pour pouvoir s'écarter du plan de secteur. C'est par exemple le cas pour les projets de parc éoliens qui font systématiquement appel à cet article pour pouvoir s'écarter du plan de secteur.

- La CRAT s'interroge sur le fait que la disposition du §3 de l'article 127 ne s'applique pas pour l'article 127 §1er 6° (les actes et travaux situés dans un périmètre de reconnaissance au sens du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques). La CRAT estime qu'il serait opportun de le prévoir dans le cadre d'une meilleure équité de traitement des dossiers.
- La CRAT recommande une actualisation des articles 274 et 274bis qui fixent la liste des personnes de droit public et des actes et travaux d'utilité public au regard du contenu de l'article 127 §1^{er}, 1° et 2°.

- **Sur le droit de préemption**

Même s'il n'est pas un outil opérationnel à proprement parler, le droit de préemption peut être un important facilitateur pour la réalisation, notamment, de programmes de rénovation urbaine, de revitalisation urbaine ou de site à réaménager. Il faut hélas reconnaître que la lourdeur et la complexité de sa mise en œuvre, maux endémiques du CWATUPE, sont l'une des causes de son insuccès.

Pour encourager cette pratique, la CRAT propose deux mesures d'allègement :

- coupler systématiquement la reconnaissance d'un périmètre de rénovation urbaine, de revitalisation urbaine ou de site à réaménager avec un périmètre de préemption. Concrètement, un périmètre de rénovation urbaine, de revitalisation urbaine ou de site à réaménager devient automatiquement et simultanément un périmètre de préemption ;
- supprimer, à l'instar de ce qui se pratique en France, la notification de l'arrêté à tous les propriétaires et titulaires d'un droit réel immobilier situés dans un périmètre de préemption. La notification implique de dresser un inventaire cadastral des biens situés dans le périmètre et de le tenir à jour, ce qui est lourd et fastidieux.

- **Sur les demandes de permis uniques soumises à l'avis de la CRAT**

La CRAT constate que son avis est régulièrement sollicité dans le cadre de demandes de permis uniques relatives à des projets situés dans des communes disposant d'une commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM). Or, à la lecture de l'article R.82 alinéa 2 du Livre 1^{ier} du Code de l'Environnement, il apparaît que son avis ne doit pas être sollicité dans ces cas précis. La CRAT a en effet un rôle supplétif par rapport aux CCATM.

La CRAT estime dès lors qu'il y a double emploi en la matière, sans réelle valeur ajoutée.

Dans un souci de simplification administrative et de gain de temps, la CRAT propose de ne plus être consultée dans le cadre de ce type de demande de permis unique, à l'exception des projets de portée régionale où la CRAT peut apporter une plus-value en matière de vision globale du territoire wallon.

Partie III : LE FONCTIONNEMENT DE LA CRAT

Les règles de fonctionnement de la CRAT sont notamment fixées par les articles 5, 6, 238 à 250 du CWATUPE. D'autres règles sont fixées par le décret du 06 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative en Région wallonne.

En vue d'améliorer la lisibilité du CWATUPE, la CRAT propose que le Code se limite à définir les missions de la CRAT. Il reprendrait la liste complète des missions qui lui sont actuellement confiées.

Les règles de fonctionnement de la CRAT pourraient être intégralement reprises dans son règlement d'ordre intérieur. La CRAT tient également à rappeler que d'autres règles sont fixées par le décret du 06 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative en Région wallonne.

Sur ses missions d'orientation, la CRAT relève que le CWATUPE attribue à la Section « Orientation-décentralisation » la possibilité de mener des réflexions sur toute question relative au développement territorial en milieu rural et en milieu urbain en vue d'harmoniser toutes les actions menées en application de législations et de réglementations, ainsi que de favoriser et promouvoir toutes actions concertées des diverses autorités administratives compétentes.

La CRAT estime que cette possibilité de mener des réflexions plus générales devrait être également prévue pour les Sections « Aménagement normatif » et Aménagement actif » et ce, sur toute question relative à leur mission ».



Philippe BARRAS,
Président