



COMMISSION RÉGIONALE  
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

09/CRAT-A746 AN

Liège, le 08 janvier 2009

***Avis relatif à l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.***

---

La Commission régionale d'aménagement du territoire, section Aménagement normatif, est consultée pour la seconde fois par Monsieur André ANTOINE, Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial sur l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

Sur proposition de sa section, la CRAT rend l'avis suivant en date du 08 janvier 2009. Cet avis reprend un certain nombre de point déjà présents dans son avis du 13 octobre 2008 (Réf. : 08/CRAT A215-AA – A712-AN).

## A. Préliminaires

- La CRAT attire à nouveau l'attention sur l'importance de la réforme envisagée. L'ampleur et la complexité de cette dernière interpellent quant aux objectifs poursuivis par la Région wallonne en ce qui concerne la simplification administrative.
- La CRAT constate que cette réforme engendre la nécessité d'élaborer ou de réviser un nombre important d'arrêtés d'application, ce qui augmentera davantage encore le nombre de textes modifiés, lesquels devront pourtant être maîtrisés tant par les praticiens que par le citoyen.
- La CRAT s'interroge sur l'opportunité de certains volets de la réforme. Au vu de l'exposé des motifs, il apparaît 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 (sous-communal). La CRAT estime qu'il eut été plus simple de résoudre ce problème en permettant l'élaboration de schémas de structure partiels. De plus, elle s'inquiète quant à la création possible de conflits d'intérêts entre différentes politiques par l'instauration de limites aux activités économiques.
- Par ailleurs, il semble que les plans communaux d'aménagement révisionnels aient pour objectif essentiel de permettre aux communes d'initier une procédure aboutissant à la révision du plan de secteur, sous le contrôle du Gouvernement wallon. La CRAT estime qu'il eut été plus simple également de prévoir un point supplémentaire à l'article 42, permettant aux communes d'initier une révision de plan de secteur, au même titre que les personnes privées le font via l'article 42 bis.

De telles solutions auraient limité l'inflation du Code, à laquelle la présente réforme participe une fois de plus.

- Enfin, la CRAT attire de nouveau l'attention de l'autorité politique sur le délai de consultation, qui ne permet pas l'organisation du nombre de réunions nécessaires à l'élaboration d'un avis fouillé. En conséquence, la CRAT ne remet un avis que sur les points du texte qu'elle a pu analyser et qui sont détaillés ci-après.

## **B. Remarques de fond**

### 1. La Cellule de Développement territorial

L'article 4 en projet institutionnalise la Cellule de Développement territorial. La CRAT estime toujours qu'une telle mesure 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 CWATUP.

### 2. La délégation générale aux recours

L'article 4 §3 du projet de décret organise le recours administratif devant une autorité administrative indépendante. La CRAT estime ce choix judicieux. 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 mais n'est appelée à se prononcer qu'en opportunité (cf. article 452/13 du CWATUP), alors que le droit de recours couvre tant l'opportunité que la légalité. 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.

### 3. Les enquêtes publiques

Le décret en projet prévoit 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 CWATUP.

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.

#### 4. Le rapport urbanistique et environnemental

Sous réserve de la remarque faite ci-dessus dans le point « préliminaires » relatif 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 son avis précédent, de prévoir une exonération de l'évaluation environnementale pour ce document, a été rencontrée par cette version du texte. Il en va de même de sa demande, que les auteurs de projet soient agréés pour l'élaboration des RUE.

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.

#### 5. Les zonages du plan de secteur :

##### **La zone de loisirs :**

L'article 13 du décret en projet prévoit qu'à titre exceptionnel la zone de loisirs peut comporter de l'habitat. La CRAT se déclare opposée à ce volet de la réforme dont l'effet serait de permettre, par une disposition générale d'autoriser l'habitat permanent dans les zones de loisirs.

##### **La zone d'activité économique industrielle (ZAEI) :**

Les articles 14 et 15 du décret en projet prévoient un dédoublement de l'article 30 du Code afin de distinguer plus clairement les zones d'activité économique mixte des zones d'activité économique industrielle. La CRAT estime utile de distinguer clairement les deux zones et se rallie à la définition donnée de la zone d'activité économique industrielle.

## 6. Le plan communal d'aménagement (PCA):

Les articles 25 et suivants du décret en projet prévoient que le plan communal d'aménagement révisionnel remplace le plan communal d'aménagement.

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.

Comme signalé ci-dessus, la CRAT estime qu'il eût été plus judicieux de permettre 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 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.

En outre, la CRAT constate 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. Des documents planologiques de niveau régional peuvent donc se trouver révisés de manière importante, sans que son avis soit requis. Il en résulte un recul en matière de participation, et, pour la Commission, une perte de la vision globale qu'elle se doit d'entretenir du territoire wallon. La CRAT demande instamment que ce volet de la réforme soit revu à cet égard, et que le Gouvernement veille 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 22 du CWATUP selon lequel la CRAT est consultée lorsque le Gouvernement désigne les secteurs d'aménagement qui font l'objet d'un plan.

Le décret en projet 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.

### 7. Le permis d'urbanisation :

La CRAT constate 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.

Le fait qu'à l'achèvement de la construction, la valeur réglementaire du permis d'urbanisation s'éteigne pour laisser place à un règlement régional d'urbanisme, 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 »,
- de revoir sans tarder l'arrêté définissant le contenu du dossier de permis de lotir.

#### 8. De 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'exécutions.

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 (par exemple un immeuble de 300m<sup>2</sup> au sol pourrait s'accroître à 600 m<sup>2</sup> sans avis préalable alors qu'un tel avis serait requis pour porter à 150 m<sup>2</sup> maison de 70m<sup>2</sup> au sol). La CRAT estime également que le texte devrait être précisé quant à la notion de bâtiment existant, s'agit-il d'une existence de droit ou de fait ?

#### 9. Divers :

Dans un souci de simplification et de bonne gestion, la CRAT estime 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.

### C. Remarques de forme

La CRAT renouvelle les deux remarques faites dans le cadre de son avis précédent du 13 octobre 2008 :

- Un décret précédent a supprimé au sein de l'article 6 du CWATUP le droit qu'avait la CRAT de rendre un avis ou des propositions « *sur l'évolution des idées et des principes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme* ». Dans la mesure où les avis et les propositions de la CRAT font partie du mode d'expression de la participation dans le processus décisionnel, il convient de considérer qu'il y a eu là une violation du *standstill* issu de l'article 23 de la Constitution. Il y a donc lieu de rendre à la CRAT ce droit d'expression ;
- Le rôle supplétif de la CRAT a été omis dans la procédure d'élaboration ou de révision du schéma de structure communal. Il conviendrait également de préciser qu'en l'absence de CCATM, la CRAT doit être tenue informée à chacune des grandes étapes de leur élaboration. Elle devrait aussi recevoir les schémas de structure communaux et les règlements communaux d'urbanisme de toutes les communes une fois que ceux-ci sont approuvés par le Conseil communal afin de pouvoir jouer son rôle de réflexion dans l'évolution des documents d'aménagement.



B. BRASSINE

p.o Pierre GOT,  
Président.