



AVIS A. 946

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, le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux (Avant-projet de décret 'RESA ter')

Adopté par le Bureau du CESRW le 13 octobre 2008

1. Saisine

Dans un courrier du 29 avril 2008, le Ministre Antoine faisait part de son intention de présenter au Gouvernement wallon un nouveau décret-cadre de simplification administrative en matière urbanistique. Dans ce cadre, il sollicitait du Conseil des propositions de réforme du CWATUPE dans un souci de simplification administrative au bénéfice des citoyens et des entreprises.

Les suggestions du Conseil, issues d'une première analyse, ont été envoyées les 3 et 9 juin 2008.

En date du 28 août 2008, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet du décret-cadre précité.

Ce 12 septembre, M. André Antoine, Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial, a sollicité les remarques du CESRW sur ce projet.

Celui-ci a été soumis pour examen à la Commission de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et de la Ruralité et à la Commission de l'Economie et des Politiques industrielles les 2 et 9 octobre 2008.

2. Exposé du dossier

Le projet de décret a pour ambition de compléter les acquis des décrets RESA I et II de février 2005 et septembre 2007, dans un objectif de simplification et d'amélioration des procédures au bénéfice des citoyens, des acteurs économiques et des institutions publiques.

Ce projet vise essentiellement (i) simplifier les démarches administratives au bénéfice des citoyens et des entreprises, (ii) à rationaliser les procédures existantes par l'instauration de procédures intégrées, (iii) à consacrer le caractère évolutif et améliorer l'articulation des outils d'aménagement du territoire, (iv) à organiser une meilleure répartition des compétences au sein des autorités administratives et (v) à actualiser d'anciennes dispositions aux défis du XXIème siècle.

Les réformes de fond proposées peuvent se résumer comme suit :

- instauration d'une base décrétole à la Cellule de développement territorial ;
- mise en place d'une structure indépendante des autorités de première instance en vue de l'instruction des recours relatifs aux permis d'urbanisme ;
- généralisation de l'utilisation du rapport urbanistique et environnemental (R.U.E.) comme document d'orientation pour toutes les zones du plan de secteur ;
- révision du plan de secteur par un plan communal d'aménagement (P.C.A.) lorsqu'elle est motivée par un enjeu strictement local ou supra-local ;
- instauration de la faculté pour un privé de prendre l'initiative de réviser le plan de secteur par un P.C.A. en vue d'y inscrire une zone d'activité économique ;
- création d'un permis local d'urbanisation qui englobe les notions de permis de lotir et de permis de constructions groupées et qui vise à mettre l'accent sur la production urbanistique et les espaces publics ;

- regroupement des voiries communales, innommées et vicinales sous un seul vocable : "petites voiries" ; distinction nette entre le plan d'alignement et l'accord sur la modification d'une petite voirie ; instauration d'une procédure unique intégrant la demande de permis d'urbanisme et la demande d'ouverture ou de modification d'une petite voirie et, le cas échéant la modification du plan d'alignement ;
- instauration d'une procédure intégrée combinant la reconnaissance d'un périmètre au sens du décret du 11 mars 2004 et la demande de permis d'urbanisme relative à certains actes et travaux permettant l'équipement de la zone.

Il est également procédé à certaines réformes ponctuelles :

- modernisation des modes de transmission des observations émises lors de l'enquête publique ;
- adaptation des zones d'activité économique à l'évolution du développement et à la gestion parcimonieuse du sol en permettant les activités de logistique et le stockage ;
- exonération de l'étude d'incidences sur l'environnement en cas de désurbanisation d'une zone identifiée comme site Natura 2000 ;
- regroupement du principe des charges d'urbanisme en un seul article ;
- extension du bénéfice des "petits permis" à la procédure visée à l'article 127 du Code ;
- extension des possibilités d'abrogation des P.C.A. dans des conditions déterminées ;
- suppression du recours du Fonctionnaire délégué ;
- extension de la dérogation au plan de secteur en zone contiguë non-conforme pour des besoins touristiques ;
- attribution de la compétence au collège communal pour accorder les dérogations aux outils communaux ;
- instauration d'un certificat d'urbanisme n°2 pour les actes et travaux relevant de l'article 127 du Code ;
- autorisation possible en zone de parcs ou pour des équipements touristiques après approbation d'un R.U.E. ;
- distinction entre la liste des S.R.P.E. arrêtée par le Gouvernement et les périmètres des S.R.P.E. arrêtés par le Gouvernement.

3. Projet d'avis

En préambule, le Conseil attire l'attention sur le fait que son avis porte principalement sur les réformes de fond proposées compte tenu des délais impartis par le Ministre.

Remarques générales

Le Conseil regrette vivement que le Gouvernement n'ait pas jugé bon de le consulter officiellement sur cette problématique importante pour les activités économiques, l'emploi et le développement territorial alors que la démarche d'harmonisation des procédures et de simplification administrative interpelle directement les partenaires sociaux.

Il le regrette d'autant plus que le Conseil avait exprimé son souhait d'être consulté sur le décret-cadre dans sa missive du 9 juin 2008¹. Etant donné l'importance et la transversalité des réformes proposées, le Conseil estime qu'il aurait été pertinent d'associer l'ensemble des acteurs le plus en amont possible en organisant une pré concertation comme cela a déjà été

¹ Référence : 2008/AT-En-R. 247 - 2008/SQG.379 PG/RC/ADB

organisé dans d'autres domaines ayant un impact socio-économique et environnemental important.

Par ailleurs, il déplore que les remarques particulières formulées dans ce courrier n'aient pas été prises en considération dans ce projet de réforme.

Bien que la réforme proposée s'inscrive en partie dans le cadre d'une démarche de simplification administrative entamée par le Gouvernement et soutenue par les partenaires sociaux, le Conseil relève néanmoins que le projet de décret modifie en profondeur certaines dispositions du CWATUPE (permis relatifs à certains actes et travaux délivrés par la commune, permis local d'urbanisation...).

A cet égard, le Conseil aurait souhaité que les impacts des modifications proposées par ce projet soient évalués en fonction des composantes économiques, sociales et environnementales du développement durable, tel qu'annoncé dans la DPR.

Le CESRW rappelle qu'un certain nombre de principes généraux doivent présider à toute adaptation d'un texte législatif, à savoir :

- la justification des modifications introduites ;
- la sécurité juridique ;
- la simplification et la clarté des procédures ;
- la lisibilité des textes.

Le Conseil tient à souligner que les multiples réformes de fond du CWATUPE, dont certaines constituent des avancées notamment en termes de relance économique et de promotion des énergies renouvelables, posent la question de la lisibilité, de la cohérence voire de l'applicabilité² du prescrit pour l'ensemble des acteurs concernés.

Le Conseil demande à ce que les textes législatifs soient en accord avec les remarques formulées par la section législative du Conseil d'Etat et ne contribuent pas à la multiplication des recours.

Le Conseil souhaite rappeler une nouvelle fois la nécessité de définir une véritable stratégie régionale à long terme en matière d'aménagement du territoire en associant l'ensemble des acteurs. Toute réforme devrait s'accompagner d'une réflexion de fond sur les axes qui devront soutenir cette politique d'aménagement du territoire prenant notamment en compte les nouveaux besoins économiques et sociaux et des objectifs en matière de développement territorial durable, d'environnement, de changement climatique, d'intégration paysagère et écologique, de sécurité alimentaire des approvisionnements, d'intermodalité, de mixités fonctionnelles et sociales...

Le Conseil estime que certaines dispositions de la réforme (permis local d'urbanisation, révision du plan de secteur par un PCA lorsqu'elle motivée par un enjeu local/supra-local, dérogation octroyée par le Collège quant aux outils communaux...) auront des impacts en termes de développement territorial local.

Pour assumer pleinement leurs responsabilités en toute transparence et gérer avec parcimonie le patrimoine territorial, le Conseil considère également que les communes devraient se doter d'une véritable stratégie de développement territorial prenant en compte les considérations susmentionnées.

En vue d'améliorer la lisibilité du CWATUPE, le Conseil recommande de consulter le Comité législatif dont le rôle consiste à conseiller le Gouvernement wallon sur les orientations à prendre en vue d'alléger, d'harmoniser et de codifier le cadre législatif et réglementaire.

Par ailleurs, le Conseil insiste pour que l'on procède, dans la mesure du possible, à une dématérialisation du permis d'urbanisme et invite à s'inspirer pour ce faire de la démarche

² Source : Rapport d'activités DGATLP 2007.

menée dans le cadre du permis d'environnement, en collaboration avec EASI-WAL ainsi qu'au projet fédéral 'Urbain 2'.

Les évolutions récentes du cadre législatif relatives aux zones d'activité économique ont permis de simplifier et d'accélérer le processus. Néanmoins, en vue de respecter le principe de gestion parcimonieuse du sol, le CESRW préconise une approche globale et cohérente de la problématique, coordonnée par le Gouvernement wallon. En effet, plutôt que d'assister à des mises à disposition de nouveaux espaces tous azimuts, il est préférable de déterminer à l'avance les besoins et leur localisation en phase avec la demande effective et, d'ensuite sélectionner la procédure la plus adéquate (par exemple, une révision de plan de secteur pour les zones d'intérêt régional et supra-locales, un PCAD pour les projets locaux ou l'extension de sites existants moyennant des conditions à établir)³.

Le Conseil invite les auteurs du texte à être vigilants quant à la qualité des dispositions transitoires afin que les nouvelles dispositions ne retardent pas le traitement des dossiers en cours.

Remarques particulières

Cellule de développement territorial

L'idée du décret en projet est de pérenniser l'existence de la Cellule de développement territorial en lui donnant une base décrétole.

Le Conseil estime que l'administration devrait, lorsque l'intérêt est d'enjeu régional, avoir les moyens nécessaires pour traiter les dossiers prioritaires, sans que l'on doive pour cela créer une structure parallèle.

Un tel résultat aurait pu être atteint en profitant de la réforme de l'Administration régionale (DGO4), en y intégrant la dite cellule, ce qui aurait renforcé les moyens de la Direction de l'Aménagement régional pour instruire les dossiers de révision partielle du plan de secteur.

Si les questions de procédure doivent être gérées au sein de l'Administration, le Conseil estime que les questions de développement territorial et économique devraient également faire l'objet d'une réflexion stratégique en associant l'Administration. Il est en effet important que les terrains d'intérêt régional ne soient pas galvaudés.

Dans ce cadre, le Conseil propose de créer un poste de délégué du Gouvernement au développement territorial et économique, dont le rôle consisterait à assurer une approche régionale et transversale des terrains stratégiques.

Délégation générale aux recours

Le Conseil soutient la volonté de garantir une instruction de recours des demandes de permis d'urbanisme, indépendante de l'Administration au premier niveau.

En vue d'assurer également l'égalité de traitement entre citoyens, le CESRW suggère que cette volonté soit appliquée aux demandes de permis unique afin qu'elles puissent également bénéficier de l'audition par la Commission d'avis sur recours en matière d'urbanisme.

Cette audition devrait permettre aux demandeurs de faire l'état de l'historique de leur projet notamment, de la motivation des choix résultant d'un travail éventuel de collaboration avec

³ Avis A. 933 sur les besoins en matière de zones d'activité économique.

le Fonctionnaire délégué en première instance pour améliorer le projet sur le plan urbanistique, architectural ou esthétique. Cette proposition devrait en outre participer à la simplification administrative en vue d'un meilleur développement économique, en tentant de limiter la procédure d'obtention des permis à une seule demande.

Rapport urbanistique et environnemental

Le Conseil prend acte des dispositions visant à généraliser l'utilisation du rapport urbanistique et environnemental à toutes les zones du plan de secteur. Il prend note avec intérêt de la définition d'un instrument plus souple et à valeur indicative. Il s'interroge sur l'opportunité d'appliquer cette nouvelle disposition à toute zone du plan de secteur.

Le Conseil estime que le décret devrait être plus précis sur les circonstances qui permettront de choisir soit la mise en œuvre du PCA, à valeur réglementaire, soit la mise en œuvre du rapport urbanistique et environnemental, à valeur indicative (cas de la zone de parc ou de la zone de loisirs)

D'autre part, il estime nécessaire d'adapter la terminologie ainsi que la rédaction et la numérotation des articles relatifs au rapport urbanistique et environnemental.

Modification de l'affectation au plan de secteur

Le Conseil constate que les plans de secteur ne répondent plus pleinement aux besoins humains actuels et que la procédure de révision de plans de secteur ne permet pas d'apporter des solutions rapides à l'adaptation de l'affectation des zones, notamment dédiées à l'activité économique.

Avant de déterminer la procédure de révision la mieux adaptée et, afin d'éviter des modifications tout azimuts, le Conseil, dans son avis A. 933 sur les besoins en matière de zones d'activité économique, a préconisé une gestion globale et cohérente des changements d'affectations, coordonnée par le Gouvernement wallon.

A cette condition préalable, le Conseil partage le souci de disposer d'un outil d'aménagement adapté pour des enjeux économiques locaux.

Néanmoins, le Conseil s'interroge sur la possibilité de répondre à ces deux objectifs par le nouvel outil proposé de PCA "révisionnel".

En outre, l'instruction des dossiers pourrait être facilitée en simplifiant les procédures de révision de plan de secteur, en les rythmant là où c'est possible par des délais de rigueur.

La suggestion (cf. supra) de créer un poste de Délégué spécial du Gouvernement pourrait également concourir aux objectifs cités ci-dessus, en assurant de manière transversale, la cohérence globale des révisions assurées par PCAD.

Faculté d'initier l'élaboration ou de révision d'un PCA par un privé

Le Conseil estime cohérent de donner la possibilité à toute personne physique ou morale, privée ou publique d'introduire une demande l'élaboration ou la révision d'un plan communal d'aménagement à l'autorité compétente en vue d'y inscrire une zone d'activité économique. Pour le Conseil, cette disposition formalisera diverses demandes émanant tant d'acteurs privés que publics et s'inscrit dans une logique de transparence.

Comme exprimé dans son Avis A. 846 à propos des demandes de révision de plan de secteur émanant de toute personne publique ou privée⁴, le Conseil demande qu'un bilan économique (type d'activités, taux de remplissage, inventaire des problèmes rencontrés...) relatif à la mise en œuvre de ces zones d'activité économique soit assuré.

Permis local d'urbanisation

Le décret en projet vise la création du permis local d'urbanisation qui englobe les notions de permis de lotir et de permis de construction groupée en mettant l'accent sur la production urbanistique encadrant les nouvelles constructions et les espaces publics.

Vu les implications que pourraient générer l'application de ce nouvel instrument, le Conseil s'interroge sur l'opportunité d'intégrer une réforme aussi vaste et complexe dans ce projet de décret compte tenu de l'échéance électorale prochaine. Il estime qu'une telle réforme mériterait d'être examinée en profondeur avec l'ensemble des acteurs concernés.

Nouvelles attributions du Collège communal en matière d'urbanisation locale

Le Conseil prend acte des nouvelles compétences du Collège communal quant à l'octroi de permis d'urbanisme relatif aux actes et travaux dont l'impact urbanistique est limité (article 33 du projet) ou de permis d'urbanisme en dérogation aux prescriptions d'un document d'urbanisme pour autant que les projets soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage (article 63 du projet).

Bien que ces dispositions aillent dans le sens d'une plus grande autonomie communale, le Conseil rappelle le souci de cohérence des différents actes et travaux.

Petites voiries

Le Conseil accueille favorablement les dispositions retenues. Il estime qu'elles contribuent à une simplification des dispositions actuelles.

Plan d'alignement

Le Conseil accueille favorablement les dispositions retenues. Il estime qu'elles contribuent à une simplification des dispositions actuelles.

Permis conjoint

Le Conseil relève avec satisfaction (i) l'instauration d'une procédure intégrée combinant la reconnaissance d'un périmètre au sens du décret du 11 mars 2004 et la demande d'urbanisme relative à certains actes et travaux permettant l'équipement de la zone, (ii) l'adoption conjointe du périmètre avec le permis relatif aux infrastructures de viabilisation de la zone, (iii) l'instauration d'une procédure unique intégrant la demande de permis d'urbanisme et la demande d'ouverture ou de modification d'une petite voirie (et le cas échéant, la modification du plan d'alignement).

Pour le Conseil, ces mesures vont dans le sens de la simplification administrative et par conséquent accéléreront la concrétisation des projets économiques.

⁴ Avis A. 846 relatif à l'avant-projet de décret modifiant les articles 33, 34, 42, 43, 44, 51, 52, 58 et 61 du CWATUP et y insérant un article 42 bis et modifiant les articles 1^{er}, 4 et 10 du Décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1^{er} bis, 1^{er} ter, 2 bis et 9 bis adopté par le Bureau du 29 janvier 2007.

Le Conseil estime que le permis conjoint doit rester la règle. Toutefois, afin de minimiser les risques du demandeur, le Conseil propose de mettre en place une procédure de consultation préalable au cours de laquelle le demandeur pourrait présenter son projet afin de rencontrer les objections éventuelles et d'adapter son projet en fonction de celles-ci.

Zones d'activité économique

Le Conseil appuie les propositions d'autoriser d'une part, les activités de stockage dans les zones d'activité économique mixte, et pour autant qu'elles ne puissent pas prendre place au sein de la zone résidentielle, et d'autre part, les activités de conditionnement, de stockage et de logistique dans les zones d'activité économique industrielle.

Il estime que ces nouvelles dispositions se justifient au regard des besoins réels de certaines entreprises⁵ et du contexte géographique dans lequel se situe la Wallonie.

Concernant les nouvelles dispositions relatives aux zones d'activité économique industrielle, le Conseil attire toutefois l'attention sur la nécessité pour une entreprise de pouvoir disposer d'une zone de stockage proche même si celle-ci peut être compatible avec la résidence.

Le projet de décret exonère la zone d'activité économique d'un périmètre d'isolement lorsqu'un dispositif naturel ou artificiel, relevant du domaine public, joue ce rôle.

Le Conseil approuve la philosophie générale de cette disposition qui augmentera la superficie nette des zones d'activité économique.

Zone de loisirs et activités touristiques

Le Conseil ne comprend pas ce qui justifierait l'extension, en zone contiguë non capable au plan de secteur, d'une activité « touristique » au sein d'un périmètre défini au sens du décret 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques. L'exposé des motifs reste en défaut d'expliquer ce point.

Zone agricole

Le Conseil accueille favorablement la disposition selon laquelle les unités de biométhanisation pourront être admises à titre exceptionnel en zone agricole pour autant qu'elles utilisent principalement des effluents d'élevage et résidus de culture issus d'une ou plusieurs exploitations agricoles et que les digestats soient exclusivement valorisés en agriculture.

Le Conseil souligne que l'adjectif 'exceptionnel' doit s'entendre au sens de la jurisprudence du CWATUPE.

Par ailleurs, il salue les différentes mesures d'accompagnement et d'aides aux agriculteurs décrites dans le commentaire des articles.

Aussi, le Conseil considère que la gestion de l'unité de biométhanisation doit rester dans les mains des agriculteurs concernés⁶.

Observations émises lors de l'enquête publique

Le Conseil accueille favorablement les dispositions de modernisation des observations émises lors de l'enquête publique. Néanmoins, le Conseil signale que ces dispositions nécessiteront des moyens humains en suffisance afin de permettre l'examen des observations reçues dans les délais fixés par le CWATUPE. Or, l'on sait que certaines révisions de plans de secteur

⁵ Source : étude de la société Immoquest relative à la logistique en Wallonie, décembre 2007.

⁶ Avis A. 600 relatif au projet de Contrat d'Avenir du Gouvernement wallon adopté par le Bureau le 29 novembre 1999.

peuvent susciter des milliers de réactions qui nécessiteront une gestion structurée dans le cadre de la motivation des actes administratifs. Le Conseil estime que ce rôle ne devrait pas incomber à une commission consultative mais qu'il devrait être attribué à l'Administration.
