



AVIS A.960

**RELATIF A L'AVANT-PROJET DE DECRET MODIFIANT LE
CWATUP,
LE DECRET DU 11 MARS 1999 RELATIF AU PERMIS
D'ENVIRONNEMENT
ET LE DECRET DU 11 MARS 2004 RELATIF AUX
INFRASTRUCTURES D'ACCUEIL DES ACTIVITES
ECONOMIQUES**

Adopté par le Bureau le 12 janvier 2009

1. Saisine

En date du 27 novembre 2008, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet du décret précité.

Compte tenu de l'importance que revêt ce projet tant sur le plan économique que territorial, le Conseil remet un avis d'initiative sur cet avant-projet de décret.

Celui-ci a été soumis pour examen à la Commission de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et de la Ruralité le 8 janvier 2009.

2. Exposé du dossier

Le 28 août 2008, le Gouvernement wallon adoptait en première lecture l'avant-projet de décret modifiant le CWATUP, le Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, le Décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil économiques et la Loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux. Le 13 octobre 2008, le Conseil avait remis un avis d'initiative¹. Suite à l'invitation du Ministre André Antoine, cet avis lui a été présenté par une délégation du Conseil le 24 octobre 2008. C'est dans le suivi de cette rencontre, que le Conseil émet cet avis d'initiative.

L'avant-projet de décret du 28 août a été modifié et représenté au Gouvernement wallon pour approbation en première lecture le 27 novembre 2008.

Ce nouvel avant-projet propose les réformes de fond suivantes :

- 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 comme document d'orientation pour toutes les zones du plan de secteur ;
- révision du plan de secteur par un plan communal d'aménagement (PCA) lorsque l'impact, les enjeux et la compensation peuvent être rencontrés au plan local ;
- instauration de la faculté pour un privé de prendre l'initiative de réviser le plan de secteur par un PCA en vue d'y inscrire une zone d'activité économique ou une zone d'activité économique spécifique ou une zone d'extraction ;
- création d'un permis 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 et innommées sous un seul vocable : "petites voiries".

¹ Avis A.946 relatif à l'avant-projet de Décret modifiant le CWATUPE, 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 (adopté le 13 octobre 2008 par le Bureau du CESRW).

3. Projet d'avis

En préambule, le Conseil attire l'attention sur le fait que son avis porte sur les réformes de fond proposées et reprend principalement les remarques qu'il avait formulées dans le cadre de l'avis A.946 adopté par le Bureau du Conseil le 13 octobre 2008².

Remarques générales

Le Conseil regrette à nouveau 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 le regret de ne pas avoir été consulté officiellement sur la précédente version de l'avant-projet de décret et qu'une consultation officielle du Conseil sur ce nouvel avant-projet avait été annoncée par le Ministre lors de la rencontre du 24 octobre 2008. Il regrette ce manque de cohérence. Pour le Conseil, cette rencontre ne constituait en aucune manière une consultation officielle.

Etant donné l'importance et la transversalité des réformes proposées, le Conseil aurait souhaité qu'une évaluation des modifications apportées au CWATUPE soit réalisée selon les trois axes 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'applicabilité³ du prescrit pour l'ensemble des acteurs concernés.

En vue d'améliorer cette lisibilité, le Conseil recommande de consulter le Comité législatif et insiste pour que l'on procède, dans la mesure du possible, à une dématérialisation du permis d'urbanisme.

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.

Par ailleurs, 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

² Avis A.946 relatif à l'avant-projet de Décret modifiant le CWATUPE, 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.

³ Source : Rapport d'activités DGATLP 2007.

procédure la plus adéquate (par exemple, une révision de plan de secteur pour les zones d'intérêt régional et supra-local, un PCA « révisionnel » pour les projets locaux ou l'extension de sites existants moyennant des conditions à établir)⁴.

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.

Il rappelle également l'importance de mener des actions d'information sur ces nouvelles dispositions à destination de l'ensemble des acteurs concernés.

Remarques particulières

Cellule de développement territorial (article 4 §2 de l'avant-projet)

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 (article 4 §3 de l'avant-projet)

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 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.

⁴ Avis A. 933 sur les besoins en matière de zones d'activité économique.

Rapport urbanistique et environnemental (article 10 de l'avant-projet)

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 souple et à valeur indicative visant à orienter l'aménagement et l'urbanisme d'un espace local. Il s'interroge toutefois sur l'opportunité d'appliquer cette nouvelle disposition à toute zone du plan de secteur, et notamment sur les zones monofonctionnelles (par exemple une zone d'extraction), surtout si elles sont seules reprises dans le rapport urbanistique et environnemental.

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, de la zone de loisirs ou de toute nouvelle zone destinée à l'urbanisation dans le cadre d'une révision partielle du plan de secteur).

Le Conseil insiste pour que la mise en œuvre de ce nouvel instrument ne conduise pas à une augmentation des délais par rapport à la procédure actuelle.

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 (article 27 de l'avant-projet)

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.

Le Conseil constate que l'article 48 du CWATUPE est remplacé par un nouveau libellé balisant le PCA « révisionnel » par l'obligation d'une compensation à l'échelle locale. Il s'interroge néanmoins sur cette dernière dans la mesure où l'échelle locale n'est pas définie et dès lors susceptible d'insécurité juridique.

Le Conseil accueille favorablement la nouvelle disposition qui prévoit l'approbation en amont par le Gouvernement wallon d'une liste des projets de PCA « révisionnels », ainsi que l'instauration d'une procédure déléguée au Ministre de tutelle. Le Conseil s'inquiète toutefois quant à l'imprécision des modalités pratiques de création et de gestion de cette liste (périodicité, renouvellement, critères...). Il plaide pour l'adoption rapide d'un arrêté précisant ces modalités.

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 PCA.

Demande d'élaboration ou de révision d'un PCA par toute personne physique ou morale (article 32 de l'avant-projet)

Le Conseil estime cohérent de donner la possibilité à toute personne physique ou morale, privée ou publique d'introduire une demande d'élaboration ou de révision d'un plan communal d'aménagement à l'autorité compétente en vue d'y inscrire une zone d'activité économique ou d'une zone d'activité économique spécifique ou d'une zone d'extraction. Pour le Conseil, cette disposition formalisera diverses demandes émanant tant d'acteurs privés que publics et s'inscrira dans une logique de transparence. Afin de baliser au mieux ces demandes et de garantir une cohérence régionale en matière d'aménagement du territoire, le Conseil rappelle son souci de disposer de critères précis pour la définition de la liste de PCA « révisionnels ».

Comme exprimé dans son Avis A. 846 à propos des demandes de révision de plan de secteur émanant de toute personne publique ou privée⁵, le Conseil demande qu'un bilan (type d'activités, taux de remplissage, inventaire des problèmes rencontrés...) relatif à la mise en œuvre de ces zones soit assuré.

Permis d'urbanisation (article 39 de l'avant-projet)

Le décret en projet vise la création du permis 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.

Renforcement de l'autonomie 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 de minime importance (article 264 du CWATUPE).

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 (article 74 de l'avant-projet)

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

⁵ 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.

Chemins vicinaux

Le Conseil prend acte du fait que les dispositions relatives à la Loi de 1841 sur les chemins vicinaux feront prochainement l'objet d'un décret spécifique. Le Conseil espère que celui-ci contribuera à une simplification des dispositions actuelles.

Permis conjoint

Le Conseil regrette que le projet de « permis conjoint » qui était proposé dans l'avant-projet de décret précédent n'ait pas été conservé. Pour le Conseil, cette mesure allait dans le sens de la simplification administrative et par conséquent aurait pu contribuer à accélérer la concrétisation des projets économiques.

Zones d'activité économique (article 16 de l'avant-projet)

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 ainsi que des entreprises de services qui leur sont auxiliaires et certaines activités économiques dans les zones d'activité économique industrielle.

Il estime que ces nouvelles dispositions se justifient au regard des besoins réels de certaines entreprises⁶ et du contexte géographique dans lequel se situe la Wallonie.

Concernant les activités de stockage, le Conseil attire l'attention sur la nécessité pour une entreprise de pouvoir disposer d'une zone de stockage proche, le cas échéant en zone d'habitat, si celle-ci peut être compatible avec la résidence.

Le Conseil attire également l'attention sur le fait que certains critères introduits en matière d'accueil d'activités économiques (tels la mobilité, la sécurité, etc) ne doivent pas conduire à implanter un trop grand nombre d'activités non industrielles dans ces zones.

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 agricole (article 21 de l'avant-projet)

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.

Pour le Conseil, les agriculteurs doivent garder la mainmise sur l'unité de biométhanisation.

⁶ Source : étude de la société Immoquest relative à la logistique en Wallonie, décembre 2007.

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 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.
