



PROJET DE DECRET MODIFIANT LE CWATUPE (CoDT)

Résumé des propositions-clés

Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

28 mai 2013

SYNTHESE

Au travers de sept « livres » distincts, le nouveau projet de CoDT tend à assurer un **développement territorial durable et équilibré en favorisant la lisibilité du Code, en simplifiant et accélérant les procédures et en rationalisant les outils.**

La présente proposition d'avis et son annexe comprennent une **analyse des nouvelles politiques ambitionnées et des modifications projetées**. Elle procède également à un comparatif entre les propositions émises par notre association lors de l'évaluation que nous avons pu mener fin 2011 et les réponses apportées par le Gouvernement au sein de ce projet de décret.

Le projet soumis à avis contient à l'évidence des avancées majeures et, dans leurs objectifs, positives pour le développement territorial communal. Nous relevons, pour exemple, la volonté de faciliter la révision du plan de secteur, de rationaliser et restructurer les outils de planification, de mettre en place les outils indispensables à la concrétisation d'une réelle politique foncière ou encore, la volonté de sécuriser juridiquement la vente de biens au travers des infractions urbanistiques.

L'analyse démontre cependant que si l'on veut effectivement tendre vers un développement territorial durable et attractif, les modifications apportées pour concrétiser ces objectifs restent soit **perfectibles** – différents amendements technico-juridiques ont été proposés en ce sens – soit méritent d'être **fondamentalement remaniées** – nous pensons, par exemple, à la dénaturation potentielle du patrimoine bâti au travers de la généralisation du caractère indicatif des documents ou du nouveau statut inquiétant des déclarations urbanistiques.

Le présent projet révèle par ailleurs **une volonté de centralisation des compétences et de mise sous pression des autorités locales** qui se doit d'être repensée sous peine de remettre en cause les fondements mêmes de la politique de l'aménagement du territoire, laquelle doit prendre appui sur deux autorités d'égale dignité, la commune et la Région.

L'on assiste ainsi à une **baisse de l'autonomie communale** – par une diminution potentielle du nombre de permis dispensés d'avis du fonctionnaire délégué et l'instauration d'un avis conforme pour les « grands » projets – et une **diminution très importante des compétences communales en la matière**, notamment par l'attribution d'une compétence de principe au fonctionnaire délégué et par l'attribution de tous les projets « mixtes ». À ces principes s'ajoutent la création et les implications considérables des **périmètres d'enjeu régional et des périmètres U**, la consécration **de délais de rigueur** et la volonté de faire prévaloir **la décision du fonctionnaire délégué** sur celle de la commune au sein de la politique des infractions urbanistiques.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie attend du nouveau décret qu'il consacre un réel équilibre entre les compétences communales et les compétences régionales, comme le signale l'exposé des motifs qui précise la volonté de « *conforter l'autonomie communale* ». L'objectif affiché, partagé par notre association, mérite d'être effectivement concrétisé. L'Union des Villes et Communes de Wallonie ne peut soutenir la dénaturation des principes existants et la remise en cause de l'autonomie communale. Il s'impose en conséquence de **revoir les propositions émises et de reprendre les réflexions en définissant clairement les objectifs (et la logique) à suivre**.

Succinctement, nous pouvons ici relever les principaux amendements susceptibles de rencontrer nos attentes et explicités plus avant dans l'annexe :

- pour les dispenses d'avis du fonctionnaire délégué, **une vision globale et affinée des principes consacrés** par une confirmation de la dispense au sein des périmètres U mis en œuvre et par l'intégration au sein du décret de certaines dispenses expresses, comme les « transformations » ;
- pour les compétences des autorités, une **refonte des principes régissant leur répartition** en matière de **projets mixtes** s'inscrivant dans la continuité de l'adage « l'accessoire suit le principal » ;
- pour les infractions urbanistiques, faire **prévaloir la décision de l'autorité qui « constate » l'infraction** ;
- pour les délais de rigueur, la recherche d'un **mécanisme plus souple, permettant l'instauration d'un dialogue, d'une prévisibilité et la recherche d'un projet de qualité** ;
- pour la préservation du patrimoine bâti ou non, la **suppression des déclarations urbanistiques** ou, à défaut, l'intégration d'une possibilité de refus ;
- pour les périmètres U, une **concertation effective et en amont des communes couplée à une création, évolution ou modification affirmée par le biais d'un schéma de développement communal** ;
- pour les périmètres d'enjeu régional, un **accord exprès du conseil communal préalablement à leur adoption**.

Relevons qu'en tout état de cause, un travail important d'accomplissement est encore à réaliser. La **rédaction et le contenu des nombreux arrêtés d'exécution**, nécessaires à la mise en œuvre des options définies, seront décisifs. Ils peuvent, en cas d'inadéquation avec les objectifs recherchés et les attentes des acteurs, remettre fondamentalement en cause l'effectivité, voire la légitimité, de la présente réforme. Il nous paraît nécessaire de pouvoir disposer des avant-projets d'arrêté du Gouvernement wallon pour se positionner sur la réforme en toute connaissance de cause.

Il s'imposera, en parallèle, de garantir une **implémentation réaliste et maîtrisée de la réforme en prévoyant un délai suffisant entre l'adoption de la réforme (décret et arrêtés) et leur entrée en vigueur et en prévoyant les moyens adéquats pour la mise en place de formations et informations adaptées**.

PRÉSENTATION

Dès l'entame de la législature régionale, le Gouvernement s'est engagé à évaluer le Cwatupe, afin d'en garantir la cohérence, la praticabilité, la lisibilité, la stabilité et la sécurité juridique. Il ambitionnait de réformer le Cwatupe, guidé par des objectifs de simplification et d'accélération des procédures ainsi que de juste équilibre entre régulation et liberté individuelle. À la lecture de la Déclaration de Politique régionale, cette réforme devait également se baser sur les préceptes de gestion parcimonieuse du sol et sur les réponses à apporter aux défis de la mobilité et des changements climatiques.

Soucieuse de relayer au mieux les attentes et besoins de ses membres en la matière, **notre association s'est impliquée activement, dès le départ, dans ce processus.**

Le 21 octobre 2011, le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie s'est ainsi accordé sur **200 constats et propositions concrètes**¹ (classés par thème, par outil et par article) destinés à guider l'évaluation officielle et, partant, la réforme du Code aux fins de tendre vers un aménagement durable du territoire. Les propositions émises visaient à accélérer, simplifier et optimiser les procédures et les outils, notamment en les allégeant des éléments susceptibles de détourner la commune des enjeux de la police de « l'aménagement du territoire » et de celle de « l'urbanisme et de l'architecture »; finalités qui, à notre sens, doivent pouvoir constituer l'épine dorsale structurant une nouvelle approche du développement territorial.

Sur la base d'une évaluation globale clôturée fin 2012, le Gouvernement a adopté, en première lecture, le projet de réforme attendu du Cwatupe, dorénavant intitulé Code du développement territorial (CoDT).

L'objectif premier de cette réforme est d'assurer un **développement territorial durable et équilibré en favorisant la lisibilité du Code, en simplifiant et accélérant les procédures et en rationalisant les outils.** La substance du Cwatupe existant n'est dans ce cadre pas dénaturée mais repensée et restructurée.

DÉVELOPPEMENT

Les présentes considérations se veulent une **synthèse des éléments essentiels** avancés dans le cadre de l'analyse effectuée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie et repris *in extenso* dans **l'annexe** au présent document.

Cette proposition d'avis reprise en annexe comprend non seulement une **analyse des modifications projetées**, mais elle procède également à un **comparatif entre les propositions émises par notre association** lors de l'évaluation **et les réponses apportées par le Gouvernement** au sein de ce projet de décret.

Au vu de l'ampleur de la réforme ambitionnée, l'analyse effectuée ne prétend aucunement à l'exhaustivité². Les délais impartis aux instances d'avis pour se prononcer (35 jours) s'avèrent en effet inversement proportionnés à l'ampleur de la tâche. Nous ne pouvons que regretter cette temporalité tant la concertation a été, dès l'entame de l'évaluation de cette politique, l'un des objectifs-clés poursuivis par le Gouvernement et source d'une évaluation réussie. Nous avons cependant pu, nous l'espérons, reprendre dans l'avis les modifications majeures impactant directement les pouvoirs locaux.

¹ Avis téléchargeable sur: www.uvcw.be/actions/

² Nous sentons également que certaines dispositions peuvent constituer la base d'une insécurité juridique ou difficulté administrative. Nous l'avons signalé dans l'analyse pour certaines, mais toutes n'ont pu être reprises. Nous n'écartons par ailleurs pas la possibilité de l'une ou l'autre incompréhension au sein de l'analyse tant le temps de « digestion » de la matière et les explications y relatives ont été tenus.

À l'instar de la nouvelle structure du projet de Code – qui facilite la lecture et la compréhension³ –, nous avons structuré l'annexe en correspondance aux sept « livres » nouvellement consacrés en mettant en exergue un pan particulier du Livre IV : « la compétence des autorités » pour laquelle une évolution significative était attendue par notre association. Nous synthétiserons ci-dessous nos principales propositions en quatre temps : les nouveaux concepts, la place réservée aux autorités communales, l'analyse des modifications majeures et la mise en œuvre de la réforme. Nous nous en remettons, pour le reste, à l'analyse reprise au sein de l'annexe.

Relevons également qu'un travail important d'accomplissement est encore à réaliser. La **rédaction et le contenu des nombreux arrêtés d'exécution**, nécessaires à la mise en œuvre des options définies, seront décisifs. Ils peuvent, en cas d'inadéquation avec les objectifs recherchés et les attentes des acteurs, remettre fondamentalement en cause l'effectivité, voire la légitimité, de la présente réforme.

I. Les nouveaux concepts

Il est proposé de centrer les missions des autorités publiques sur un **développement territorial durable et attractif** (art. D.I.1). Cinq principes guident ce nouvel objectif transversal et fondamental : l'utilisation rationnelle des territoires et ressources ; l'attractivité socio-économique et de compétitivité territoriale ; la gestion qualitative du cadre de vie ; une mobilité maîtrisée ; un renforcement des centralités.

Au travers d'une adaptation (parfois conséquente) des outils inscrits au sein du Code existant, le projet de décret tente d'apporter des réponses concrètes visant à l'opérationnalisation de ces objectifs et principes. Il tente, en parallèle, de favoriser la lisibilité du Code, de simplifier et d'accélérer les procédures et de rationaliser les outils.

Nous pouvons souligner ici les principales mesures proposées par le présent projet. Nous les détaillerons et reviendrons sur leurs conséquences et opportunités par la suite. La réforme propose ainsi de :

- favoriser la révision du **plan de secteur** par le biais de divers procédés : périmètre U, périmètre d'enjeu régional (PER), simplification procédurale, initiative communale ou révision « plan-permis » :
 - les **périmètres U** sont destinés à délimiter des espaces centraux à potentiel polarisant. Ils sont adoptés par le Gouvernement sur avis des communes, et modifiables ou adaptables à leur initiative. Ils permettent l'ouverture « automatique » des ZACC inscrites en leur sein par le biais de permis d'urbanisation ou de permis d'urbanisme de constructions groupées et peuvent réviser le plan de secteur, lorsqu'ils sont couverts par un schéma d'urbanisation, conformément aux affectations de ce dernier ;
 - les **périmètres d'enjeu régional** (PER) sont destinés à recouvrir des territoires reconnus par le Gouvernement pour y mener une ou plusieurs actions à caractère prioritaire, d'initiatives privées ou publiques, liées au développement social, économique, environnemental, culturel, sportif et touristique de la Région ainsi qu'à son équipement en infrastructures ;
 - la procédure « **plan-permis** » permet de coupler, dans certains cas, la révision du plan de secteur à la procédure de permis d'urbanisme.
- confirmer, sans modifier le champ d'application, le DAR par le biais de **permis parlementaires** (PEP) ;
- consacrer et adapter des outils destinés à mener, au niveau communal, une **politique foncière** (captation des plus-values foncières et création d'un fonds y lié) ;
- rationaliser et restructurer les **outils de planification communale** :

³ Nous regrettons cependant la persistance apparente d'un double Code. D'une part, le CoDT et d'autre par le « reste » du Cwatupe, qui comprendrait notamment la politique du « patrimoine » et de la « PEB ». Une rationalisation plus poussée nous semblerait opportune.

- les dénominations SSC, RUE et PCA sont supprimées. Le premier est remplacé par le schéma de développement communal (SDC), les autres par le schéma d'urbanisation (SU) ;
- les règlements régionaux et communaux d'urbanisme deviennent des guides régionaux et communaux d'urbanisme (GRU et GCU) ;
- tous les permis de lotir deviennent des permis d'urbanisation (PUR) ;
- généraliser la **valeur indicative** à tous les outils (sauf le plan de secteur) ;
- adapter et accélérer les procédures de permis, notamment en généralisant **le délai de rigueur** ;
- veiller à **sécuriser juridiquement la vente de biens** en modifiant les principes applicables en matière d'infraction urbanistique par le biais, notamment, d'une présomption réfragable de légalité pour les constructions datées d'avant 1962).

II. La remise en cause de l'autonomie communale

Le **principe de subsidiarité et le dialogue** entre les acteurs de la politique de l'aménagement du territoire constituaient, pour l'Union des Villes et Communes de Wallonie, deux objectifs-clés prônés, bases de la réussite de cette politique. Ce double objectif devait conduire à une réorganisation des relations communes/Région dans différents domaines de la politique de l'aménagement du territoire.

Une attention particulière devait être apportée sur la relation commune/fonctionnaire délégué. Nous insistions pour que les missions de ce dernier, reconnues comme essentielles, soient revues et adaptées au regard des principes de subsidiarité et de dialogue entre les acteurs de la politique de l'aménagement du territoire. La catégorisation des projets suivant leurs impacts sur « l'aménagement du territoire » et/ou « l'urbanisme et l'architecture » pouvait être une solution.

Force est cependant de constater qu'à la lecture du projet, **aucune réflexion ne semble avoir été menée dans le cadre de la politique de délivrance des permis et des certificats**. Bien que le projet de décret affiche sa volonté de « conforter l'autonomie communale », ni la compétence d'avis, ni la compétence de décision ne semblent avoir été rédigées dans un souci de dialogue et de subsidiarité. Pire, elles **sont empreintes d'une centralisation des compétences contraire à nos attentes** et ce, sans pouvoir pour autant en comprendre les fondements ou la justification.

L'on assiste ainsi à une **baisse significative de l'autonomie communale** – par une diminution potentielle du nombre de permis dispensés d'avis du fonctionnaire délégué⁴ et l'instauration d'un avis conforme pour les « grands » projets⁵ – et une **diminution très importante des compétences communales en la matière**. En effet, outre les nouvelles compétences d'attribution⁶, le projet de décret confirme (sans en avoir pourtant l'obligation) la jurisprudence du Conseil d'État sur les projets mixtes qui prévoit que tout projet contenant, par exemple, un équipement communautaire (la création d'une voirie, d'un rond-point, d'un logement social ou même d'une cabine électrique et d'éclairages publics) même de taille minimale et constituant l'accessoire du projet principal deviendrait automatiquement de la compétence du fonctionnaire délégué. Seraient ainsi concernés tous les permis d'urbanisme de constructions groupées, quelle que soit leur taille, ainsi que la majorité des permis d'urbanisation⁷. Constatons, de surcroît, la

⁴ L'art. 107, § 2, actuel prévoyant un certain nombre d'hypothèses de dispense d'avis n'est plus repris. Délégation est faite au Gouvernement pour définir cette liste.

⁵ Lorsque le projet contient une surface destinée à la vente de biens de détails sur une surface à déterminer par le Gouvernement, une surface de bureaux de plus de 15 000 m² ou porte sur plus de 150 logements ; à ces hypothèses s'ajoutent les projets portant sur une zone « plan HP ».

⁶ Le fonctionnaire délégué devient ainsi compétent pour les actes et travaux situés dans un périmètre d'enjeu régional ainsi que pour **ceux liés à l'énergie renouvelable** inscrits sur une liste arrêtée par le Gouvernement.

⁷ Certains auteurs considèrent de surcroît qu'une condition ou charge d'urbanisme relative à un équipement communautaire pourrait conduire le permis à devoir être traité comme un projet « mixte ».

suppression du caractère dérogatoire de la compétence du fonctionnaire délégué qui devient une compétence de principe, au même titre que celle de la commune.

Ce constat de centralisation – et, partant, la baisse corolaire de l'autonomie communale – est **renforcé par d'autres principes parcourant la réforme**. Nous pouvons ainsi souligner :

- l'adoption par le Gouvernement, sur simple avis de la commune concernée, de **périmètres d'enjeu régional** aux conséquences pourtant majeures sur le développement territorial local. Ces périmètres impliquent de surcroît la reprise en main de tous les permis y localisés par le fonctionnaire délégué ;
- l'adoption par le Gouvernement de **périmètres U** qui, potentiellement, à défaut de bénéficier d'une formalisation concertée, évolutive et incitative avec les communes, risque de passer outre les objectifs recherchés ;
- la consécration d'un **décal de rigueur** destiné à mettre la pression sur les pouvoirs locaux au profit, le cas échéant, du fonctionnaire délégué, mais dans bien des cas, selon nous, au détriment du citoyen ;
- la volonté de faire prévaloir le rôle du fonctionnaire délégué sur celui de la commune dans le cadre de la concertation et du choix des mesures de réparation au pénal et au civil en matière **d'infraction urbanistique**.

En conséquence, si l'on veut garantir le respect de l'autonomie communale en la matière et tendre vers une réforme soutenable, il convient d'apporter une réponse claire et équilibrée à chaque constat soulevé.

Ainsi, concernant les **principes qui régissent la répartition des compétences** entre la commune et le fonctionnaire délégué ou la Région, il convient de **revoir les propositions émises et de reprendre les réflexions en définissant clairement les objectifs (et la logique) à suivre**. Cette réflexion devrait avoir comme priorités :

- de respecter l'autonomie communale dans son développement territorial ;
- de respecter le principe de subsidiarité ;
- d'assurer une réponse satisfaisante pour les communes face aux « projets mixtes » dans la lignée d'une solution basée sur l'adage « l'accessoire suit le principal » ;
- et d'accroître les disponibilités des fonctionnaires délégués aux fins notamment de favoriser le dialogue et la mission de conseil.

En tout état de cause, **le principe** – selon lequel la décision d'octroi des permis d'urbanisme ou d'urbanisation incombe au collége communal – **doit rester la règle**.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie se tient à la disposition du Gouvernement pour réfléchir à la formalisation de ces principes.

De manière plus spécifique, pour les autres principes, nous pouvons émettre certaines propositions concrètes :

- pour la formalisation des **périmètres U**, il convient d'assurer **l'adhésion de tous les acteurs concernés et la pertinence de la localisation des périmètres**. Pour rencontrer cet objectif essentiel tout en favorisant un effet d'entraînement autour de leur activation, il s'impose de fédérer l'ensemble des acteurs au travers d'une politique **concertée, évolutive et incitative**. L'annexe (page 41) détaille ces principes en se basant sur l'avis de notre Conseil d'administration daté du 7 février 2012. Le respect de ces lignes directrices garantira le potentiel ambitieux qui leur est attribué par le projet de Code et qui vise, notamment, à procéder à une refonte des principes régissant le plan de secteur y localisé.

Dans tous les cas, il s'imposera impérativement de prévoir la **procédure régissant la création, l'évolution et la modification** de ces périmètres par les communes. S'il nous a été précisé qu'une telle modification pourrait intervenir par le biais d'un SDC, le projet de Code n'est pas aussi explicite. **Des précisions doivent être apportées sur ce point dans**

les textes. A défaut, la procédure applicable reste floue⁸ et les attentes des communes non rencontrées.

- pour l'adoption des **périmètres d'enjeu régional**, l'Union des Villes et Communes de Wallonie comprend les objectifs poursuivis mais souhaite que **ces périmètres soient arrêtés de manière exceptionnelle** et qu'une **concertation étroite avec les communes** soit assurée afin de garantir de manière optimum leur intégration dans le respect des spécificités et politiques communales. Au vu de la similitude des principes et des implications, une solution semblable à celle développée pour les périmètres de remembrement urbain (PRU) devrait être envisagée. Ainsi, la délimitation d'un tel périmètre ne pourrait être avalisée sans **l'accord exprès du ou des conseils communaux concernés** ;
- pour **les délais de rigueur**, outre le renforcement indirect de la centralisation, plusieurs arguments objectifs conduisent inéluctablement au constat de son inopportunité et, pire encore, de son impraticabilité. Sans entrer dans l'analyse de l'argumentaire repris dans l'annexe (pages 69 et suivantes), nous craignons qu'un tel délai :
 - **empêche la tenue d'un véritable dialogue** entre le demandeur, la commune et les citoyens et, de par son caractère systématique, ne permette pas l'adaptation de la procédure à la spécificité de certains projets ;
 - empêche **l'élaboration d'un projet négocié au profit d'une solution imposée**, n'ayant pas bénéficié du temps nécessaire à l'appréhension de tous ses impacts sur le bon aménagement des lieux ;
 - amène les collègues à **prendre des décisions dans la précipitation, au détriment de la qualité** (surtout si l'on considère l'obligation faite aux communes de rembourser les frais de dossier en cas de dépassement du délai ; principe inacceptable qui ne passe pas l'analyse (page 70) ;
 - entraîne **des risques pour l'intégration du projet, sa sécurité et son acceptation par la population** ;
 - soit grevé de certains impératifs procéduraux qui rendent **impossible, de manière évidente, le respect des délais** ;
 - révèle, en pratique, **un effet contraire à celui recherché par le citoyen**, à savoir obtenir, dans des délais raisonnables, le droit de réaliser son projet ;
 - entraîne un **réel ralentissement de l'activité économique, voire un blocage** complet, de certains projets ou développements.

Aux fins de garantir le dialogue, la concertation, la prévisibilité et la qualité des projets, l'écoute des attentes du citoyen et des communes, nous demandons une refonte des principes projetés.

Force est en effet de constater qu'aujourd'hui les citoyens font le plus généralement preuve de confiance envers l'institution communale en vue de trouver une fin « heureuse » au permis déposé, même si cela impose le dépassement du délai d'ordre prévu au sein du Cwatupe.

Un élément objectif démontrant cette volonté réside dans la possible saisine du fonctionnaire délégué. Actuellement, le Cwatupe prévoit que si le collège communal ne répond pas dans le délai, le demandeur peut saisir le fonctionnaire délégué afin qu'il se prononce en lieu et place de la commune. Si le délai de rigueur était à ce point attendu par certains, pourquoi ce mécanisme est-il si peu utilisé ? D'après l'enquête que nous avons pu mener auprès des communes dans le cadre de l'évaluation du Cwatupe réalisée par notre association, cette procédure n'était en effet jamais initiée (pour 66 % d'entre elles) ou alors de manière rare (30 %). Lorsque près de 90 % des demandeurs préfèrent consolider le dialogue, sur quelle base justifie-t-on le recours à un délai de rigueur ?

⁸ P. ex, si de tels périmètres sont prévus au sein du SDC, doit-on de surcroît refaire la procédure spécifiée à l'art. D.II.66 ou peut-on coupler les deux procédures ?

- Concernant le principe de faire prévaloir le **rôle du fonctionnaire délégué sur celui de la commune** en matière d'infraction urbanistique, il nous semble plus soutenable de donner cette priorité à l'autorité qui a constaté l'infraction (dans la continuité des principes applicables en matière de versement des transactions). Cette autorité est en effet la première intéressée du devenir de l'infraction et de ses conséquences sur le plan urbanistique et environnemental.

III. Les modifications majeures

Bon nombre d'avancées sont, dans leurs objectifs, positives pour le développement territorial communal. Nous relevons, pour exemple, la volonté de faciliter la révision du plan de secteur, de rationaliser et restructurer les outils de planification, de mettre en place les outils indispensables à la concrétisation d'une réelle politique foncière ou encore, la volonté de sécuriser juridiquement la vente de biens au travers des infractions urbanistiques.

L'analyse effectuée démontre cependant – au travers d'une étude méthodique des différents « livres » – que de nombreuses modifications apportées pour concrétiser ces objectifs restent soit perfectibles, soit méritent d'être fondamentalement remaniées. Nous pouvons souligner ici les principales propositions émises dans l'annexe.

1. La planification (v. annexe pages 7 à 12 et 35)

Le volet « planification » semble celui le mieux abouti et le plus cohérent de la réforme projetée. Cette dernière tend vers l'amélioration de la **lisibilité** du Code, une **simplification** des outils (diminution du nombre, tronc commun de procédures, révision du plan de secteur, etc.) et **l'accélération** des procédures. Dans cette continuité, elle promeut la valeur indicative des outils.

Au travers de ces modifications, une **partie conséquente des attentes exprimées par les pouvoirs locaux en matière de planification sont rencontrées**. L'avant-projet de décret répond notamment de manière assez complète à notre demande fondamentale de « rationalisation, harmonisation procédurale et meilleure définition » des outils.

De manière plus spécifique (mais sans aborder les points techniques⁹), nous pouvons ainsi mentionner :

- la nouvelle définition du **SDER**, qui répond à nos propositions (document plus prospectif, volonté affichée de tenir compte des spécificités territoriales, ...). Toutefois, c'est surtout sur l'expression de son contenu que l'on pourra apprécier ce document faitier ;
- les évolutions en matière de révision du **plan de secteur** qui, par le biais de divers procédés – périmètre U¹⁰, simplification procédurale, initiative communale ou révision « plan-permis » –, tentent d'apporter des réponses concrètes visant à favoriser l'évolution d'un outil devenu particulièrement contraignant, voire contraire à un développement territorial durable. Ces premières avancées peuvent être vues comme globalement positives. Nous rappelons qu'elles s'avèrent cependant constituer une solution « à la marge », à notre sens temporaire, évitant la réflexion globale souhaitée et nécessaire. Nous espérons pouvoir reprendre plus sereinement la réflexion ambitionnée, dès l'adoption du SDER, indispensable, de par ses options, à l'appréhension de cet objectif ;
- pour **les différents schémas**, notre association apprécie globalement la définition des outils, leur contenu et leur procédure d'adoption, lesquels répondent à plusieurs de nos attentes. Le nombre de communes s'impliquant dans cette démarche de prospection et de gestion connaîtra certainement une nouvelle croissance. Nous proposons cependant certaines modifications procédurales afin de parfaire le processus envisagé (v. pages 45 à

⁹ V. pour ce faire, les fiches relatives à chaque outil.

¹⁰ Sur ce point, v. point II relatif à l'autonomie communale.

52)¹¹. Nous rappelons par ailleurs notre volonté d'étendre le principe projeté et de voir l'instauration d'une possibilité, pour des communes limitrophes qui le souhaiteraient, d'adopter un schéma de structure supra-communal. Nous insistons enfin sur la nécessité de voir consolider et d'assurer juridiquement la transition des PCAR/PCAD en outils à valeur indicative aux fins d'éviter une résurgence d'illégalités ou de la contrainte administrative.

Nous resterons, par la suite, attentifs à la mise en pratique des autres attentes exprimées en matière de planification (socle de diagnostic, aide technique et technologique aux communes, information ciblée, ...) qu'il conviendra d'opérationnaliser au travers d'arrêtés d'exécution, de directives ou de pratiques administratives.

2. Les guides d'urbanisme (v. annexe pages 13 et 53)

Les modifications proposées au sein du projet de Code s'inscrivent dans une démarche analogue à celle prônée par notre association¹². Le caractère indicatif de la majeure partie des dispositions des « règlements » (désormais guides) est une manière **cohérente** de faire évoluer l'encadrement des projets d'urbanisme, compte tenu des autres volets de la réforme (harmonisation des outils, encouragement de la dynamique de projets, simplification des procédures, ...). Cette évolution devrait avoir des répercussions positives concernant l'intérêt des pouvoirs locaux pour ce type d'outil.

La généralisation unilatérale de ce caractère indicatif (sous réserve de l'existence de certaines parties normatives) **nous pose cependant question au regard de la nécessaire préservation du patrimoine bâti et de l'intégration des projets dans le cadre existant.** Le risque est en effet grand d'ouvrir la porte à une dénaturation grave du patrimoine existant et de saper, en conséquence, le travail essentiel de protection mené depuis de nombreuses années par les communes et la Région.

D'une part, une telle généralisation empêche définitivement les pouvoirs publics de mettre sur pied une politique de protection appropriée au regard des spécificités du territoire concerné (régional ou communal). Nous pensons à certains centres historiques, d'intérêts patrimoniaux, touristiques, etc. D'autre part, la valeur indicative sous-entend, à régime constant (Cwatupe actuel), la possibilité d'être dispensé de permis ou soumis à déclaration – car non dérogoratoire – pour un certain nombre d'actes et travaux touchant à la qualité architecturale du bâti. En conséquence, et même si ce dernier principe venait à être modifié¹³, il conviendrait **d'octroyer aux communes la possibilité de décider de donner force réglementaire au guide adopté dans certaines hypothèses spécifiques ou quand l'intérêt communal et patrimonial l'exige.**

Nous relevons par ailleurs la nécessité :

- de donner aux communes des « clés » pour définir la limite entre « disposition indicative » et « norme » et ce, avant l'entrée en vigueur du Code. En effet, s'il est bien établi que les nouveaux documents devront identifier les normes comme telles, il n'en est pas de même pour la cinquantaine de RCU en vigueur ;
- pour les communes de disposer de plus de temps pour adopter leur guide lorsqu'elles disposent simultanément d'un schéma de développement communal et d'une CCATM ; préférer dans ce cadre 2018 à 2017 ;

¹¹ Not. l'inopportunité du fait que l'absence de réponse du Gouvernement équivalait, en fin de parcours, à un refus, ou la trop grande brièveté du délai laissé aux communes pour mettre en conformité leur SDC par rapport au SDER.

¹² À défaut, elles sont, nous l'espérons, susceptibles de l'être par le biais de modifications subséquentes rel. aux RRU. Nous pensons not. aux difficultés d'application du RGBSR, mais aussi à la nécessité de consacrer un régl. global rel. aux actes et travaux en zones inondables.

¹³ Et rendre donc inapplicables les dispenses de permis et déclaration en cas d'écarts à un régime indicatif. Ce n'est cependant pas le cas actuellement au sein du Cwatupe. A notre sens, le nouveau CoDT devrait explicitement préciser dans sa partie décrétable que les dispenses de permis et les déclarations ne **sont pas applicables en cas de dérogation ou d'écart**, à l'instar de ce qui est prévu pour les immeubles classés ou assimilés p. ex. (conclusion qui n'est cependant pas non plus évidente pour les déclarations dans le projet de Code, v. point 3 relatif aux permis).

- de permettre aux communes « d'abroger » totalement ou partiellement les guides d'urbanisme. Un parallélisme peut être tracé avec la procédure applicable en matière de schémas communaux.

Pour le surplus, nous suggérons que l'appellation des guides d'urbanisme soit respectivement « guide d'urbanisme régional » (GUR) et « guide d'urbanisme local » (GUL) afin de favoriser la lecture des acronymes.

3. Les permis (v. annexe pages 15 à 28 et 59 à 99)

Outre les autres objectifs déjà cités (simplification, lisibilité, etc.), c'est ici une volonté **d'accélération des procédures** qui est avant tout recherchée au travers de la réforme proposée. La réponse à certains constats jurisprudentiels justifie également d'autres modifications.

À la lecture, il apparaît d'emblée que le volet « permis » **aurait mérité une réflexion plus poussée sur la simplification et l'opérationnalisation des processus**. Au travers de l'analyse, nous avons ainsi pu relever un ensemble de remarques qui, même prises individuellement, pourraient remettre en cause certains fondements de la réforme¹⁴.

Outre la suppression du délai d'ordre que nous avons pu aborder dans le point précédent relatif à l'autonomie communale, le projet de décret propose un nombre conséquent de modifications touchant aux différentes étapes-clés de la procédure régissant l'octroi d'un permis. Nous pouvons ici les lister en renvoyant, pour l'argumentaire et l'accessoire, à l'analyse effectuée au sein de l'annexe.

- Sur le **champ d'application** des permis et de la déclaration, le projet complète, précise et reformule les principes. Nous saluons la stabilité et la possibilité octroyée au conseil communal de soumettre à permis certains actes et travaux qui n'en seraient pas expressément exonérés.
- Nous **émettons d'importantes réserves sur la consolidation et l'extension de la portée des déclarations urbanistiques**. Au vu de l'absence de plus-value d'un tel mécanisme et de la charge administrative qu'il représente pour les communes, notre association continue de plaider pour sa suppression pure et simple. À défaut, il conviendra, à tout le moins, de donner aux communes les moyens de mettre en œuvre leur responsabilité en leur permettant de vérifier l'intégration architecturale, urbanistique et environnementale des projets envisagés par leurs citoyens. La commune doit pouvoir refuser la déclaration ou la conditionner. La protection du patrimoine en dépend. Il est en outre essentiel d'interdire que les déclarations puissent :
 - porter sur les biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés ou assimilés ;
 - s'appliquer en cas de dérogation et d' « d'écart » à un document à valeur indicative ;
 - concerner les biens visés par l'ancien article 265/1 ;
 - modifier un permis d'urbanisme en cours de réalisation sous peine de détricoter le travail d'analyse et de motivation de la commune, d'empêcher la réalisation des conditions y mentionnées et de dénaturer, le cas échéant, l'espace bâti ou non existant (v. pour plus de détails la fiche « effets » page 81).
- Concernant la problématique **voirie**, il conviendra de garantir une transversalité avec le projet de décret relatif à la voirie communale. À défaut, le mécanisme envisagé est impraticable.
- La consécration d'une **réunion de projet** constitue, selon nous, un excellent moyen de promouvoir le dialogue et la formalisation de projets aboutis. Par son caractère en principe

¹⁴ Et ce, sous réserve complémentaire du contenu des arrêtés d'exécution.

facultatif, et sans délai strict apparent¹⁵, elle conforte la pratique, tout en soulignant son existence sans l'encadrer à outrance. Nous ne pouvons cependant soutenir la création d'une réunion de projet obligatoire pour certaines hypothèses déterminées, sans une refonte totale des principes proposés et ce, en raison de la brièveté des délais, du retour de l'avis conforme et de l'absence de plus-values apparentes (v. page 72).

- Concernant les **dérogations et « écarts »**, les modifications apportées semblent judicieuses. Nous tenons cependant à rappeler que la réforme ne constitue pas, contrairement à ce qui est avancé, une réponse implacable aux problèmes de sécurité juridique, de recours et de complexité d'élaboration qui fragilisent les permis dérogatoires. La motivation d'un « écart » est sans conteste aussi complexe – voire plus, en l'absence de jurisprudence et de repères – qu'une dérogation.
- Les modifications apportées **aux charges d'urbanisme** concernant la possibilité d'imposer dans le permis la cession, à titre gratuit, de terrains et de bâtiments destinés à la création de logement public rencontrent nos attentes. Il conviendra cependant de consacrer la possibilité de subordonner la division d'un bien à la réalisation effective des charges.
- La transformation des **permis de lotir** en **permis d'urbanisation** permettra de résoudre certaines difficultés mais, au même titre que la valeur d'office indicative qui leur est octroyée, nous demandons d'évaluer au mieux les conséquences d'une telle réforme aux fins d'assurer la sécurité juridique, l'utilité et la portée de cet instrument.
- En matière **d'enquêtes publiques**, le renvoi au seul régime prescrit par le Code de l'environnement correspond aux attentes de notre association. Il assurera une plus grande cohérence et une meilleure sécurité juridique. Ce renvoi crée de plus un régime particulier et adapté d'enquête pour les plans et programmes inexistant à l'heure actuelle. Nous relevons cependant, dans le cadre de l'analyse (pages 87 et suivantes), d'importantes modifications techniques auxquelles il conviendra de répondre adéquatement. Pour ce qui est de la nouvelle procédure de **consultation de voisinage**, elle ne présentera d'intérêt que si elle est limitée à des projets jusqu'à présent soumis à enquête publique, à défaut cela risque d'accroître le travail de motivation sur des remarques relevant davantage de conflits de voisinages.

5. La politique foncière (v. annexe pages 29 et 101 à 118)

La réforme regroupe l'ensemble des mécanismes favorables à la mise en place d'une politique foncière et améliore ainsi la lisibilité des articles contenus dans le Cwatupe. Elle apporte certaines modifications opportunes relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, le droit de préemption, le remembrement, le relotissement et le régime des moins-values. Elle institue également une **taxation des plus-values foncières**.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie attendait avec intérêt la consécration d'une telle politique. **Un aménagement durable du territoire ne peut en effet s'envisager sans la mise en place d'une réelle politique foncière**, tant au niveau régional qu'au niveau local. Pour ce faire, les pouvoirs locaux devaient pouvoir disposer de moyens permettant de définir, en toute autonomie et avec le soutien de la Wallonie, leur stratégie de politique foncière au travers d'instruments simples et efficaces.

Les modifications projetées **s'inscrivent dans cette perspective et constituent de ce fait une étape essentielle à soutenir**, pour le développement de cette politique naissante. Nous soulignerons plus particulièrement la consécration de (et les modifications apportées à) quatre outils majeurs. Ainsi :

¹⁵ Les délais fixés par l'art. D.IV.30, § 2, semblent limités aux réunions de projet obligatoires imposant la présence du fonctionnaire délégué.

- la possibilité de procéder à des **expropriations dans le cadre de la réalisation et la mise en œuvre de nouveaux périmètres peut être saluée** positivement. Il en est de même de l'objectif de simplification administrative qui s'oppose toutefois à la soumission de l'enquête publique aux contraintes du Code de l'environnement ;
- **l'élargissement du champ d'application potentiel du droit de préemption est accueilli favorablement mais doit être amplifié.** L'enquête publique selon le Code de l'environnement doit être supprimée en ce qu'elle est lourde, coûteuse et superflue. La **prolongation de la durée de validité des périmètres en facilitera l'opérationnalisation** ;
- l'Union des Villes et Communes de Wallonie **salue la mise en place d'un mécanisme de captation de plus-values foncières** géré par la Wallonie et affecté in fine aux politiques foncières locales. On émettra toutefois certaines **craintes sur la possibilité de déduire certains montants de cette taxe ; nous pensons spécialement au coût des charges d'urbanisme.** Le fonds des plus-values foncières affecté, notamment sous la forme de subventions, à l'acquisition par les communes de biens communaux devra être régi par les principes du droit de tirage ;
- la **variation du taux de la taxe sur les parcelles non bâties peut s'avérer opportune.** Une marge de manœuvre plus importante doit cependant être réservée aux pouvoirs locaux afin de leur permettre de rencontrer un juste équilibre entre le montant de la taxe, l'objectif de valorisation et le respect des libertés individuelles.

6. Les infractions urbanistiques (v. annexe pages 31 et 119)

Les modifications apportées au régime des infractions et sanctions en matière d'urbanisme – qui visent essentiellement à restructurer les dispositions existantes pour en faciliter la lisibilité tout en procédant à diverses modifications pour répondre aux écueils pratiques rencontrés - **sont un premier pas intéressant visant à répondre aux attentes des villes et communes.**

La **présomption réfragable de légalité, ainsi que la potentielle limitation du caractère continu des infractions**, pour celles les moins fondamentales, sont à souligner. Si certes, au regard de nos attentes, une ambition plus marquée était attendue, la proposition a le mérite de constituer un premier pas important s'inscrivant dans la bonne direction. Nous continuons en effet de penser que si l'objectif de sécurité juridique et de proactivité est effectivement recherché, une extension de la présomption de légalité à la date d'entrée en vigueur du plan de secteur serait préférable¹⁶.

En parallèle, **d'autres réponses opportunes ont été apportées à nos constats** ; notamment la portée de la notion de « de quelque manière que ce soit », la valeur du procès-verbal, l'inscription expresse de la notion « d'agent contractuel » ou la restructuration de la procédure entourant l'amende transactionnelle¹⁷.

Rappelons enfin la **nécessité d'équilibrer le droit du fonctionnaire délégué et celui de la commune** (v. point relatif aux compétences communales) et notre volonté de voir « **externaliser** » l'ensemble du processus de **certification urbanistique**.

IV. Mise en œuvre du décret

L'ampleur des modifications liées à la mise en œuvre d'un tel décret aura sans conteste d'énormes répercussions dans la vie des citoyens, des administrations et des entreprises.

¹⁶ Pour appuyer cette proposition, soulignons que l'infraction de maintien ne nous semble pas exister pour les infractions commises avant le 22 avril 1962. La disposition projetée ne semble donc apporter aucune plus-value réelle.

¹⁷ Même si, sur ce point, l'A.G.W. doit encore confirmer nos attentes sur une meilleure adéquation entre l'infraction et le montant de l'amende imposée.

En tant qu'autorité de première ligne, la commune sera sollicitée en termes d'information et de conseil. Par ailleurs, les très nombreuses modifications procédurales devront faire l'objet d'une adaptation des pratiques. Les agents et élus locaux devront pouvoir bénéficier d'informations et de formations couvrant l'ensemble des matières modifiées. Les outils logiciels (notamment les SIG) devront être adaptés pour intégrer les changements concernant la planification.

Il s'impose, en conséquence, de garantir une ***implémentation réaliste de la réforme en prévoyant un délai suffisant entre l'adoption du décret et de ses arrêtés et leur entrée en vigueur***. Six mois nous semblent un délai minimum pour l'entrée en vigueur d'une première phase. Une entrée en vigueur complète nous semble en effet peu opportune au vu de l'effort d'assimilation qui devra être réalisé par l'ensemble des acteurs concernés. Plusieurs phases pourraient utilement être envisagées (planification, permis, infractions, etc.), espacées chacune de quelques mois.

Cette méthode s'impose d'autant plus que le cadre décretaal des politiques relatives au développement territorial va, dans les prochains mois, être bouleversé sur plusieurs points. Relevons, pour exemple, le projet de décret relatif à la voirie communale, le projet de décret relatif à la PEB, l'actualisation du SDER, le projet de décret relatif aux éoliennes, etc.

L'implémentation réussie de ces diverses politiques impose une prise en considération globale pour déterminer la meilleure temporalité des entrées en vigueur. Seul un tel principe peut s'avérer garant de la continuité du service public et de la sécurité juridique des actes adoptés.

Ces délais doivent permettre la mise en place d'informations et de formations adéquates.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie reste à disposition du Gouvernement pour opérationnaliser l'ensemble de ces principes.

TCE/ARA/PHP/MDE/21.5.2013