

Le Code du Développement Territorial

Marc VANDERSCHUEREN, Belgium

Key words:

Access to land; Land distribution; Land management; Legislation; Real estate development; Risk management; Cadastre

SUMMARY

Le Gouvernement wallon adopte en 1ère lecture le Code du développement territorial revu et corrigé

Par cette réforme de la législation actuelle en matière d'Aménagement du territoire et d'Urbanisme, la Wallonie se dote d'un outil précis et efficace lui permettant de concrétiser sa vision du développement territorial.

Avec le Code du Développement territorial, le Gouvernement wallon entend:

1. Répondre au défi démographique,
2. Soutenir l'économie wallonne,
3. Lutter contre l'étalement urbain,
4. Simplifier et accélérer les procédures au bénéfice des citoyens et des entreprises wallonnes.

Les mesures phares du CoDT :

Les procédures relatives aux délais de rigueur ont été revues de manière à garantir aux demandeurs une décision, dans des délais maîtrisés.

Des outils facilitateurs ont été prévus pour faciliter la réutilisation des friches industrielles dans la logique de la reconstruction de la ville sur la ville.

Des adaptations ont été opérées pour assurer l'articulation du nouveau texte aux législations existantes (Code wallon du patrimoine, Décret sur les voiries communales, Décret relatif au permis d'environnement). L'objectif était d'éviter le blocage administratif des dossiers.

La procédure d'enquête publique est simplifiée : le demandeur devra seulement afficher pendant 3 semaines lorsque le projet n'impacte que les voisins.

Dans ce contexte, les procédures de révision de plan de secteur seront mieux encadrées et plus rapides. Des procédures accélérées sont créées afin de permettre aux requérants un gain de temps et donc d'argent. Elles auront également pour effet de lutter contre l'étalement urbain.

La possibilité de recours aux procédures conjointes aura pour effet de raccourcir les procédures.

Ces nouvelles mesures doivent entre autres permettre de mieux gérer l'après catastrophe

Le Code du Développement Territorial

Marc VANDERSCHUEREN, Belgium

1. LES ATELIERS DU TERRITOIRE

1.1 La démarche

Organisés de mai à octobre 2011, les Ateliers du territoire constituent une première, en termes de sensibilisation et de participation en aménagement du territoire. Les Maisons de l'Urbanisme, les associations, les acteurs de l'immobilier (géomètres-experts, architectes,...) et les citoyens participants aux ateliers ont salué l'intérêt de cette approche. Des attentes importantes ont été exprimées par les participants quant à la suite qui sera réservée à leurs avis.

1.2 Les conclusions par thèmes des ateliers du territoire

1.2.1 Les défis énergétiques et climatiques

La nécessité de faire face aux défis énergétiques et climatiques n'est pas fondamentalement remise en cause. Néanmoins, il faut relever certaines nuances. Pour 31% des répondants au questionnaire, il ne va pas de soi que la réduction des déplacements permette de lutter efficacement contre les changements climatiques et ils ne sont que 50% à partager entièrement la thèse du « pic pétrolier » annonciatrice d'une diminution de nos ressources énergétiques.

Si tout le monde semble d'accord sur le fait que la politique d'aménagement du territoire doit participer à rencontrer ces défis, il faut relever l'accent mis dans les débats sur l'importance d'encourager la créativité et l'innovation, notamment les évolutions technologiques. Etre créatif et innovant permettrait d'accompagner les changements et d'assurer la transition.

1.2.2 Les défis démographiques et sociaux

On peut d'abord relever que les défis démographiques sont moins bien connus que les défis environnementaux. Les conséquences de l'augmentation de la population d'ici 2050 nécessiteraient par exemple d'être mieux expliquées. Il est cependant admis que les habitudes de vie vont changer et que les critères de choix notamment en matière de logement vont évoluer. C'est ainsi que 26% des répondants au questionnaire estiment que la proximité de services et d'équipements deviendra le premier critère pour choisir son lieu de vie alors que la proximité du réseau autoroutier n'obtient que 4%.

Mais plus fondamentalement, un des premiers constats qui ressort des ateliers est que la politique d'aménagement du territoire ne peut se construire sans référence à d'autres politiques, notamment les politiques sociales ou de santé. La question des liens sociaux, des solidarités qui influent sur le choix du lieu d'habitation ou encore de l'accessibilité aux logements dans les zones dites à haut potentiel a souvent été évoquée dans les débats. L'impact social des orientations proposées est donc à prendre en compte. A ce propos, la maîtrise foncière apparaît comme indispensable pour que la politique d'aménagement du territoire du XXIème siècle ne soit pas discriminatoire. Cette orientation reçoit le soutien des ateliers tout en relevant la complexité de cette matière et la difficulté d'une part de la mettre en œuvre et d'autre part d'en contrôler les dérives.

1.2.3 Les transports en commun

La question de la réorganisation des transports en commun suscite de nombreux débats. De nombreux participants ont rappelé que les transports en commun devaient rester un service public accessible au plus grand nombre. Quant à la nécessité de réorganiser les réseaux, l'orientation dominante (64% des répondants au questionnaire et tendance majoritaire dans les ateliers) est qu'il faudrait privilégier un réseau de lignes de bus où les moyens sont concentrés sur les grands axes et les centres des villes et villages, avec une augmentation de la fréquence.

Dans les ateliers, une majorité se dégage néanmoins pour estimer que dans les zones peu ou pas desservies notamment en milieu rural, des nouvelles alternatives sont à développer afin de ne pas pénaliser les populations originaires de ces zones ou qui n'ont pas fait le choix d'y habiter.

1.2.4 La possibilité de supprimer une voiture par ménage

A la question « A quelles conditions seriez-vous prêts à supprimer une voiture dans votre ménage », - question non abordée dans « Les lignes de force pour le XXIème siècle » - la première condition est l'accessibilité à un transport en commun en ce y compris une diminution du coût. Cette question fait cependant l'objet de nombreux commentaires. Ainsi est notamment relevée l'incohérence des politiques publiques menées qui d'un côté prévoient la rationalisation des transports en commun, perçue comme une diminution de la qualité du service, et qui d'un autre côté estiment le report modal vers les transports en commun indispensable pour atteindre les objectifs fixés notamment sur le plan énergétique.

Au-delà de cette question particulière, l'importance des questions de gouvernance (en terme de cohérence) et de transversalité (les liens avec les autres politiques) ainsi que des contradictions perceptibles entre théorie et réalité sont régulièrement apparues dans les débats. Ainsi vouloir développer dans le contexte actuel une politique d'aménagement du territoire qui se base en grande partie sur la capacité des transports en commun est illusoire par rapport à une mobilité dite durable.

1.2.5 L'usage de la marche et du vélo

Un large consensus se dégage sur la nécessité de diminuer la présence de la voiture dans les centres afin de libérer des espaces pour améliorer le confort des cyclistes et des piétons mais aussi pour permettre aux transports en commun de mieux circuler. Cette orientation est soutenue à condition

de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement (parking de délestage, politique de stationnement, ...).

Néanmoins, 38 % des particuliers ayant répondu au questionnaire ne veulent pas parcourir plus de 700 mètres à pied pour prendre le bus ou le train.

L'usage du vélo est plus partagé, avec notamment près de la moitié des répondants prêts à parcourir trois kilomètres pour aller prendre le train et le bus. Cette dernière orientation est essentiellement partagée par les personnes vivant en milieu urbain et par les moins âgés.

Dans les ateliers, la complexité de la mobilité quotidienne, essentiellement celle des femmes, est un frein souvent évoqué pour expliquer la difficulté de se déplacer à pied ou à vélo.

1.2.6 La réduction des distances domicile/travail et le télétravail

Bien que soutenue majoritairement dans les ateliers, de nombreuses réserves sont émises par rapport à la réduction des distances domicile/travail, orientation considérée comme peu ancrée dans la réalité sociale, économique et sociologique. De plus les déplacements domicile/travail ne représentent qu'une partie des déplacements. Ce n'est donc pas une orientation qui est jugée prioritaire.

Plus des trois-quarts des répondants (78 %) au questionnaire pensent que le télétravail est une solution pour diminuer les déplacements à l'avenir. Dans les ateliers cette orientation est également soutenue pour autant qu'il s'agisse de développer des centres de télétravail, des bureaux décentralisés ou encore des espaces de co-working. L'aspect social ne doit pas être oublié.

1.2.7 La lutte contre l'étalement urbain

La lutte contre l'étalement urbain qui est au centre des « Lignes de force pour le XXI^{ème} siècle » est dans son ensemble partagée. Quant aux conséquences, dans l'ensemble, la question des coûts pour la collectivité induits par l'étalement n'est pas jugée comme la première préoccupation. Les atteintes au réseau écologique, le mitage du territoire et l'altération des paysages sont vus comme les conséquences les plus importantes par plus de 60 % des répondants que ce soit en milieu urbain ou rural.

1.2.8 La densification

Plus de 80 % des répondants au questionnaire sont d'accord avec l'idée qu'il faut densifier l'habitat et plus particulièrement près des services et des nœuds de transport. Généralement considérée comme intéressante et soutenue par une majorité des participants, l'idée de la densification nécessite cependant des éclaircissements. Le souhait de la poursuite du débat sur le sujet de la densification est assez général.

Pour beaucoup, il ne s'agit pas de densifier pour densifier mais de densifier en tenant compte des histoires locales. Le sentiment s'est exprimé dans plusieurs ateliers d'une absence de la dimension humaine des projets de vie des territoires dans les orientations proposées. En outre, cette densification ne doit pas se faire au détriment de la qualité de vie, de la convivialité ou de la sécurité. C'est bien la concrétisation sur le terrain de cette option qui est questionnée.

Quant aux seuils proposés, s'ils semblent correspondre aux densités acceptables en milieu urbain, ils sont plus discutés en ce qui concerne les villages. Relevons que les professionnels sont majoritairement d'accord avec les seuils proposés. Des explications plus détaillées sur la manière de calculer et surtout de contrôler ces seuils de densité sont également souhaitées.

1.2.9 La détermination des territoires à haut potentiel

En lien avec la politique actuelle de délimitation des noyaux d'habitat, une attention particulière est demandée pour définir finement ces territoires. Cette détermination doit privilégier la concertation avec les usagers de ces territoires et pas uniquement avec les acteurs institutionnels. Il a par ailleurs été relevé que les « Lignes de force pour le XXIème siècle » introduit un nouveau vocable alors que la notion de noyau d'habitat peut être assimilée à la notion de territoire à haut potentiel.

Densifier le territoire en fonction de zones concentriques : le centre, la partie accessible à pied et la partie accessible à vélo est une orientation soutenue majoritairement mais avec beaucoup de nuances. La notion de « centre » en tant que telle n'est pas claire et donc sujette à débat. Selon les participants, cette orientation doit tenir compte des spécificités locales (histoire, topographie, polycentrisme ...), prendre en compte les personnes âgées ou à mobilité réduite et être accompagnée de mesures adéquates en termes de mixité sociale, de partage de l'espace public et d'amélioration des transports en commun.

1.2.10 Les nouvelles formes d'habitat

D'une manière générale, l'idée suivante est partagée : les maisons mitoyennes et dans une moindre mesure les appartements seront les principaux types d'habitat de demain. Dans les ateliers, les participants se disent conscients que la villa 4 façades reste pour beaucoup l'aboutissement d'un projet de vie et que les évolutions ne pourront donc se faire que progressivement vers le mitoyen et le collectif. C'est ainsi qu'à la question « Dans quel type d'habitat accepteriez-vous le moins de vivre ? » plus de la moitié des citoyens (58 %) ont répondu ne pas vouloir vivre dans un appartement avec cependant une acceptation plus grande en milieu urbain qu'en milieu rural. Il est également demandé de respecter le choix des personnes en situation précaire notamment les personnes qui habitent dans l'habitat permanent en zone de loisirs. La politique territoriale doit tenir compte de cette diversité de parcours de vie. Une crainte exprimée est de voir disparaître ces formes d'habitat particulières dans la mesure où elles ne correspondent pas aux orientations fixées par les « Lignes de force pour le XXIème siècle ».

Il serait aussi intéressant d'encourager les formes moins habituelles d'habitat (intergénérationnels, groupés, communautaires,...) ou encore de favoriser fiscalement la colocation. Les nouvelles formes d'habitat sont également à associer à de nouvelles expressions architecturales. L'orientation des « Lignes de force pour le XXIème siècle » qui souhaite favoriser de nouvelles formes d'architecture amène beaucoup de questions au sein des ateliers. L'idée est accueillie favorablement et avec un certain enthousiasme dans une perspective de liberté individuelle et une volonté de rompre la monotonie mais cela ne signifie pas que tout soit acceptable. La question de la prise en compte du patrimoine au sens large, y compris paysager, reste entière.

1.2.11 L'implantation des bureaux

Encourager l'implantation des bureaux près des gares est une orientation soutenue sous condition d'amélioration du réseau de transports en commun et que les noyaux d'habitat près des gares intègrent une mixité des fonctions. La crainte de voir des quartiers monofonctionnels se développer est relevée. Cette implantation doit aussi être encouragée auprès de nœuds de transports qui ne comprennent pas de gare notamment en milieu rural.

1.2.12 La localisation des grandes surfaces commerciales

La question de la localisation des grandes surfaces reste très partagée. Parmi l'ensemble des répondants au questionnaire, 44 % pensent qu'il ne faut pas autoriser les grandes surfaces en périphérie des villes et des villages et 56 % estiment qu'il faut autoriser les grandes surfaces en périphérie avec des nuances selon le type de magasin.

Ces orientations ont également fortement été débattues au sein des ateliers avec des positionnements assez différents. S'il y a accord général pour dire qu'il faut encourager les services de proximité au centre des noyaux d'habitat, la question des centres commerciaux est discutée selon le type et la taille du commerce mais aussi l'accessibilité. Des avis se sont exprimés pour ne pas poursuivre la politique du passé mais sans exclure totalement la possibilité de développer certains centres commerciaux en périphérie.

1.2.13 La ruralité

Les propositions des « Lignes de force pour le XXIème siècle » sont ressenties par une majorité de participants comme orientées vers le milieu urbain ou périurbain mais peu vers le milieu rural. La place de la ruralité serait traitée « en creux ». S'il y a accord sur le recentrage sur les noyaux d'habitat, la demande est de tenir compte d'une réalité plurielle et d'intégrer dans ce nouveau projet de vie une perspective d'avenir pour le milieu rural.

Le recentrage de l'habitat ne doit pas se faire non plus au détriment des villages et zones rurales existants. Sur le plan économique, on relèvera que 70% des répondants au questionnaire pensent qu'il faut développer des zones d'activités dans les territoires ruraux.

Notons que cet avis n'est pas partagé par tous les participants. Le principe d'une décentralisation des services, d'emplois ou autres activités en milieu rural est considérée par certains comme ne répondant pas aux défis du XXIème siècle.

Par ailleurs, les orientations proposées traitent peu des enjeux liés à l'agriculture en général, qui sont pourtant jugés importants. En réponse au questionnaire, trois-quarts des répondants pensent que nous pourrions, un jour, manquer de bonnes terres agricoles pour répondre à nos besoins alimentaires.

1.2.14 Les bassins de vie

Une réflexion à une échelle plus globale dépassant les territoires communaux en fonction des projets ou des thématiques abordées est largement soutenue. La quasi-totalité des répondants (91 %) au questionnaire sont d'accord avec cette idée. Cette réflexion doit porter sur les coopérations entre communes, les enjeux supra-communaux (mobilité, contrat de rivière, développement d'infrastructures, développement économique, articulation entre villes, périphérie et campagne). La notion de bassin de vie est cependant discutée ou dans certains cas contestée. Sa définition apparaît comme intuitive ou à l'inverse uniquement de type statistique et peut ne pas concerner toutes les catégories de population. Pour certains, elle apparaît aussi comme un concept idéologique essentiellement adapté aux modes de vie des classes moyennes disposant de facilités en matière de mobilité. Développer ce type de politique ne permettrait pas de rencontrer les besoins et les modes de vie des personnes les plus précarisées.

1.3 Les politiques à mener dans les lieux centraux

Concentrer les moyens publics (primes aux nouveaux logements, logements sociaux, services publics, ...) dans les centres et les lieux à proximité des services et des nœuds de transports provoque une certaine perplexité lors des débats des ateliers. Cette option est accueillie plus favorablement par les personnes ayant répondu au questionnaire (68% d'avis favorable). Cette orientation ne devrait pas se faire au détriment d'autres milieux (désinvestissement des services publics en zones rurales par exemple, ...) et ne doit pas favoriser la spéculation ou être un effet d'aubaine pour certains acteurs immobiliers. Elle pose également la question des moyens publics qui pourront être mis à disposition.

Complémentairement aux mesures incitatives, les mesures réglementaires reçoivent le soutien des participants aux ateliers. Elle paraît comme la première mesure dans les réponses au questionnaire (38%). Plusieurs participants aux ateliers insistent pour que des espaces de liberté soient maintenus et pour qu'il n'y ait pas pléthore de règles.

Limiter l'offre foncière en dehors des centres reçoit aussi un avis plutôt favorable dans la plupart des ateliers mais avec une demande de cadrage forte pour éviter des dérives notamment l'exclusion des personnes les plus précarisées. Notons que des oppositions pour des raisons de liberté individuelle se sont exprimées dans plusieurs ateliers.

D'une manière générale, on comptabilise autant de répondants d'accord (40 %) que de répondants pas d'accord (42 %) avec l'idée que les pouvoirs publics devraient avoir la possibilité d'acquérir d'autorité les terrains les mieux situés. Dans les ateliers, la notion « d'autorité » dérange plusieurs participants ainsi que les risques d'arbitraire.

2 LE CODE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Le Gouvernement wallon adopte en 1ère lecture le Code du développement territorial (CoDT) revu et corrigé en janvier 2015, Ce code est directement inspiré des travaux et conclusions des Ateliers du Territoire.

Par cette réforme de la législation actuelle en matière d'Aménagement du territoire et d'Urbanisme, la Wallonie se dote d'un outil précis et efficace lui permettant de concrétiser sa vision du développement territorial.

Avec le Code du Développement territorial, le Gouvernement wallon entend:

1. Répondre au défi démographique,
2. Soutenir l'économie wallonne,
3. Lutter contre l'étalement urbain,
4. Simplifier et accélérer les procédures au bénéfice des citoyens et des entreprises wallonnes.

Les mesures phares du CoDT sont :

-Les procédures relatives aux délais de rigueur ont été revues de manière à garantir aux demandeurs une décision, dans des délais maîtrisés.

-Des outils facilitateurs ont été prévus pour faciliter la réutilisation des friches industrielles dans la logique de la reconstruction de la ville sur la ville.

-Des adaptations ont été opérées pour assurer l'articulation du nouveau texte aux législations existantes (Code wallon du patrimoine, Décret sur les voiries communales, Décret relatif au permis d'environnement). L'objectif était d'éviter le blocage administratif des dossiers.

-En matière de lotissements, le contenu des permis est simplifié. La lourdeur des procédures avait en effet diminué le nombre de demande. Les dispenses de permis d'urbanisation sont également élargies.

-Considérée comme de la paperasserie inutile dans les communes, la déclaration urbanistique préalable est supprimée. Elle concernait les aménagements mineurs d'une maison comme la construction d'un abri pour animaux de moins de 15m² ou un abri de jardin de max 30m².

-Le contenu des schémas a été revu de manière à en faire de véritables outils d'orientation. Cette modification garantit une souplesse des procédures et la sécurité juridique des décisions. Un schéma est un outil permettant de traduire une politique territoriale en objectifs et en cartes.

-Un schéma de développement pluricommunal, où la manière dont plusieurs communes vont pouvoir mener ensemble des projets, est créé. Cet outil a pour ambition d'encourager les synergies entre les communes.

-Deux nouvelles zones sont inscrites au plan de secteur : la zone d'enjeu communal et la zone d'enjeu régional. Cette dernière remplace le périmètre d'enjeu régional. Il s'agit d'une modification juridique augmentant la sécurité juridique des investissements consentis dans ces zones.

-La procédure d'enquête publique est simplifiée : le demandeur devra seulement afficher pendant 3 semaines lorsque le projet n'impacte que les voisins. Par le passé, il devait non seulement afficher mais également contacter par courrier les propriétaires et occupants de biens bâtis dans un rayon de 50 m.

-Dans ce contexte, les procédures de révision de plan de secteur seront mieux encadrées et plus rapides. Des procédures accélérées sont créées afin de permettre aux requérants un gain de temps et donc d'argent. Elles auront également pour effet de lutter contre l'étalement urbain.

-La possibilité de recours aux procédures conjointes aura pour effet de raccourcir les procédures.

2. CONCLUSIONS

Critiques quant aux Ateliers du Territoire:

- délais trop courts que pour pouvoir mener un travail de fond
- questionnaires trop fermés et orientés
- publicité insuffisante
public averti / universitaire

Intérêt quant aux Ateliers du Territoire :

- large sensibilisation au travers des médias, fiches de vulgarisation sur le site web et conférences-débats.
- participation de 1200 personnes et +/- 50 associations
- compris la communauté "GEOMETRES"

BIOGRAPHICAL NOTES

Directeur/Géomètre-expert

à l'Administration Générale de la Documentation Patrimoniale de Belgique
(Cadastre, Enregistrement, Domaines et Hypothèques) ;

-Membre du Bureau de la FGF (Fédération des Géomètres Francophones) avec fonction de
Connexion FGF/FIG ;

-Professeur de Droit Immobilier, de Cadastre et d'Aménagement du Territoire aux candidats
« Géomètres-experts »(2ème année) IEPSCF-Haute Ecole à Bruxelles ;

- Professeur d'Evaluations immobilières fiscales (Expertises Immobilières) aux candidats
« Géomètres-experts »(3ème année) IEPSCF-Haute Ecole à Bruxelles .

CONTACTS

Mr VANDERSCHUEREN, MARC
U.B.G. (Union Belge Des Géomètres)

Le Code du Développement Territorial (8417)
Marc Vanderschueren (Belgium)

FIG Working Week 2016
Recovery from Disaster
Christchurch, New Zealand, May 2–6, 2016

Director/Surveyor
Rue du Nord, 76
BRUSSELS
1000
Belgium
Tel. 0032470763494
Email: marcvd2009@hotmail.com

Le Code du Développement Territorial (8417)
Marc Vanderschueren (Belgium)

FIG Working Week 2016
Recovery from Disaster
Christchurch, New Zealand, May 2–6, 2016