

4. Les acteurs de l'aménagement

Date : décembre 2008

Mots clés : Aménagement du territoire – urbanisme – législation - CWATUP

Auteur : Janine Kievits

Note : les articles en gras cités dans le texte sont ceux du CWATUP. Si les articles renvoient à une autre législation, celle-ci est toujours nommée dans le texte.

Qui aménage le territoire?

On l'a vu, les décisions appartiennent à l'*autorité*, commune ou Région ; c'est elle qui élabore les plans, schémas et règlements, qui délivre ou non les permis.

Mais l'autorité ne travaille pas seule : elle prend des avis. C'est ainsi que des Commissions ont été créées spécialement pour conseiller l'autorité dans le domaine de l'aménagement.

Enfin, les citoyens ont l'occasion d'intervenir directement dans les processus de décision, à l'occasion des consultations et enquêtes publiques sur lesquelles nous reviendrons dans la fiche suivante.

4.1 Les autorités compétentes

Même si les autorités compétentes ne sont pas décrites systématiquement dans le CWATUP, il est intéressant de passer en revue les différents pouvoirs publics qui ont des compétences en matière d'aménagement. C'est l'occasion de rappeler l'architecture générale de l'autorité publique, et par là même, les grands fondements de notre démocratie, où les assemblées élues encadrent et contrôlent l'exercice du pouvoir par les Exécutifs.

4.1.1. L'autorité régionale

Pour rappel, la Région wallonne, tout comme l'Etat fédéral, est dotée d'un *Parlement* et d'un *Gouvernement*, appuyés par une *Administration*.

Pouvoir législatif, le Parlement, assemblée élue pour 5 ans, vote les *décrets*¹, et vote annuellement le budget qui permettra au Gouvernement de concrétiser les politiques qu'il entend mener. Le Parlement, en outre, surveille le travail gouvernemental ; c'est là le sens des nombreuses questions parlementaires posées chaque année, au travers desquelles les élus se renseignent sur la manière dont les Ministres conduisent leur politique, que ce soit de manière générale ou sur des points de détail.

Le Gouvernement est un pouvoir exécutif : placé comme on vient de le dire sous le contrôle du Parlement, il a pour rôle de mettre en oeuvre les axes politiques votés au Parlement, ce qu'il fait notamment par le biais d'*arrêtés d'exécution*, qui viennent donner aux décrets un contenu (par exemple le décret dit qu'en matière de permis d'urbanisme, un dossier doit être établi par le demandeur ; l'arrêté énumère toutes les pièces qui doivent figurer au dossier).

Les ministres qui constituent le Gouvernement ne sont pas forcément des élus : le caractère démocratique du Gouvernement vient de ce qu'il est responsable devant le Parlement qui, lui, est élu. Ils disposent chacun d'un *cabinet*, structure permanente formée de spécialistes des matières que le ministre a en charge, et qui le conseillent dans sa politique.

Le ministre s'appuie sur le travail d'une Administration, composée de fonctionnaires qui instruisent les différents dossiers relevant d'une matière donnée; notamment, les fonctionnaires régionaux voient tous les permis d'urbanisme, ne serait-ce que pour contrôle.

Le CWATUP est un décret qui, avec ses arrêtés d'exécution, réglemente l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le patrimoine en Région wallonne.

L'aménagement du territoire constitue l'un des piliers de la Région wallonne, qu'on peut représenter comme suit :

Ministre de l'aménagement du territoire:

Cabinet du Ministre de
l'Aménagement du territoire

Administration :

DGO4

(Direction générale opérationnelle n°4),
anciennement DGATLP

La DGO4² est divisée en divisions (aménagement et urbanisme, logement, énergie, patrimoine et observatoire de l'habitat). La division de l'aménagement du territoire rassemble différentes directions (aménagement local, aménagement régional, contrôle, architecture et urbanisme...).

La DGO4 comporte :

- ❖ des services centraux (Jambes, Namur);
- ❖ des directions décentralisées³ comportant chacune un service « patrimoine », un service « logement », et un service « urbanisme ». Il y a huit directions décentralisées en Région wallonne (une par province sauf le Hainaut qui en a deux et Liège qui en a trois) dont le directeur est aussi celle, ou celui qu'on appelle couramment le fonctionnaire délégué.

La DGO4 dispose, dans chaque direction décentralisée, d'un service habilité à constater les infractions aux permis d'urbanisme et aux permis uniques.

4.1.2. L'autorité communale

Les communes disposent également d'une assemblée délibérante, élue pour 6 ans - le Conseil com-

munal - et d'un pouvoir exécutif qui est le Collège communal, anciennement dénommé Collège des bourgmestre et échevins.

Le Conseil communal est compétent pour toutes les matières d'intérêt communal (finances communales, services communaux, règlements communaux d'administration intérieure, ordonnances de police communale...). Il vote notamment les règlements communaux d'administration intérieure, les ordonnances de police communale...

Le Bourgmestre, et par délégation les autres membres du Collège, est chargé de l'exécution des dispositions prises aux niveaux fédéral, régional, provincial et communal, et dont le niveau d'application est la commune (art. L1123-23 et L1123-29 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation⁴). Le Bourgmestre préside le Conseil communal et le Collège communal. Naguère encore nommé par le Roi, il est aujourd'hui élu par ses concitoyens : devient Bourgmestre le candidat de nationalité belge qui reçoit le plus de voix de préférence sur la liste qui a recueilli le plus de suffrages au sein de la majorité au Conseil communal. Il dispose, en vertu du Code de la démocratie locale, d'un pouvoir assez étendu. Notamment, il est l'autorité compétente sur son territoire en matière d'ordre public et à ce titre il est le chef de la police locale – précisons bien qu'il s'agit de la police administrative, c'est-à-dire qui a trait au maintien de l'ordre public, par opposition à la police judiciaire ; cette dernière, qui recherche, constate et poursuit les infractions, est placée sous l'autorité des magistrats du Parquet.

L'Administration communale concrétise la gestion communale. Elle comporte notamment un service de l'urbanisme, dont les fonctionnaires traitent les questions d'aménagement qui relèvent de la compétence communale, notamment la plupart des permis d'urbanisme. Les Communes peuvent percevoir une subvention pour l'engagement ou le maintien en fonction de conseillers en aménagement du territoire et en environnement (art. 257/1 à 257/6).

4.2 Les Commissions

Le CWATUP institue, tant au niveau régional que communal, des Commissions consultatives qui ont pour rôle de remettre des avis à l'autorité correspondante - Ministre ou Collège échevinal.

Ces Commissions sont l'un des moyens par lesquels la Région ou la Commune concrétise le prin-

cipe de participation des citoyens. Elles permettent à ceux-ci de s'investir de façon constructive dans la vie de leur Commune ou de la Région. Elles sont aussi un lieu d'échanges entre personnes représentant des intérêts différents et parfois opposés : monde économique, associations d'environnement, représentants du tourisme ou de l'agriculture... Ces différents représentants débattent et parfois s'opposent en réunion ; même au travers de conflits d'intérêts, ils apprennent à se connaître et le plus souvent à s'apprécier.

4.2.1. La Commission régionale d'aménagement du territoire : la CRAT

En 1976 a été instituée une Commission régionale, la CRAT, pour remettre avis sur les questions d'aménagement – au départ, principalement sur les plans de secteur qui étaient alors en phase d'approbation. La CRAT a une compétence consultative générale en aménagement du territoire (> **art. 5** et **art. 238**). Son avis est requis dans certaines circonstances précises ; elle remet aussi des avis d'initiative, y compris sur des questions générales (comme la politique foncière, par exemple). Il lui arrive aussi de faire courrier au Ministre pour attirer son attention sur un problème précis, un point de législation obscur par exemple.

Elle est divisée en trois sections qui se réunissent régulièrement (> **art. 240**). Chaque section compte quinze membres effectifs et quinze suppléants (> **art. 241**) :

- ❖ la section « Orientation et décentralisation » rend des avis sur les plans et documents de portée communale - en pratique elle remet avis essentiellement sur les programmes communaux de développement rural (PCDR) ;
- ❖ la section « Aménagement normatif » rend des avis sur les plans et documents de portée régionale (révisions de plans de secteur et étude d'incidences de plan qui les accompagnent...), et sur des documents de portée communale (plans communaux, études des incidences sur l'environnement, rapports urbanistiques et environnementaux) quand il n'y a pas de CCATM dans la commune ;
- ❖ la section « Aménagement actif » rend des avis sur les dossiers relevant de l'aménagement opérationnel (rénovation de quartiers urbains, de friches industrielles...).

Sauf cas d'urgence, l'avis de la CRAT est sollicité sur tous les projets de législation concernant de près ou de loin l'aménagement du territoire. Dans ce cas le Gouvernement désigne la ou les sections dont il désire obtenir l'avis (> **art. 6 al.2**).

En outre, le CRAT partage avec le CWEDD (Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable) une section mixte d'agrément des auteurs d'études d'incidences.

La CRAT rassemble des représentants des « forces vives » de la Région: universités, syndicats, syndicats agricoles, intercommunales, entreprises, professions indépendantes et associations sociales, culturelles, de tourisme et d'environnement. Elle se réunit en séance plénière pour son assemblée annuelle et, si nécessaire, pour traiter d'une question générale qui intéresse toutes les sections (par exemple le schéma de développement de l'espace régional - voir infra, p. 22 - ou certaines modifications apportées à la législation). Elle dépose annuellement un rapport d'activités auprès du Gouvernement. Son fonctionnement est régi par arrêté (> **art. 242 à 250**).

Elle a son secrétariat au Conseil économique et social de la Région wallonne, 13c rue du Vertbois à Liège, où la liste de ses membres peut être obtenue sur demande. Elle a un site Web propre (<http://www.crat.be>).

4.2.2. La Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité : la CCATM

Dans nombre de communes, il existe une Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de la mobilité - la CCATM. Cette Commission remet des avis sur les questions d'aménagement et de mobilité qui concernent la commune. Elle est établie par le Conseil communal dans les six mois de son installation, dans le cas où elle n'existait pas encore ; et renouvelée après chaque élection communale, dans les trois mois de l'installation du nouveau Conseil.

Le nombre de ses membres varie de 12 à 16 (auxquels il faut ajouter leurs suppléants), suivant l'importance de la commune. Un quart d'entre eux - le quart communal - est constitué de membres délégués par le Conseil communal - souvent mais pas toujours, des conseillers communaux -, opposition et majorité dans les mêmes proportions que le Conseil communal.

Pour devenir membre de la CCATM, il faut introduire sa candidature par écrit auprès du Collège échevinal, en réponse à l'appel public que celui-ci fait publier dans trois journaux au moins, et dans le bulletin communal s'il existe. C'est le Conseil communal qui choisit les membres parmi les personnes ayant fait acte de candidature, en *respectant une répartition géographique équilibrée, une représentation spécifique à la commune des intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux* (par exemple : l'association des commerçants, l'association locale de protection de la nature ou d'usagers du vélo, un industriel de la commune, un syndicaliste...), *et une représentation de la pyramide des âges de la Commune*. Chaque membre peut avoir un ou plusieurs suppléants. La CCATM doit se réunir au moins six fois par an (sans quoi le Gouvernement peut rapporter l'arrêt qui l'institue), et peut bénéficier d'une subvention annuelle de la Région.

Les membres sont tenus à un devoir de confidentialité : ils ne peuvent révéler les données personnelles des dossiers, des débats et des votes (dire nommément qui a voté pour quoi par exemple) ; ils peuvent évidemment faire part du contenu général des dossiers et des avis qu'ils ont défendus, il est même indispensable qu'ils le fassent puisque beaucoup sont des représentants d'organisations diverses.

L'autorité n'est jamais tenue de suivre l'avis de la Commission. En effet, le pouvoir de décision revient à ceux qui ont été élus à cette fin, et les membres des Commissions consultatives d'aménagement ne sont pas élus (exceptés ceux du quart communal des CCAT) : ils sont consultés en tant que représentants de la société civile. Toutefois, en règle générale, l'autorité qui prend une décision contraire à l'avis de la Commission consultée est tenue d'en expliquer la raison dans la motivation de cette décision.

Y a-t-il une CCATM dans votre commune ? Votre Administration communale vous renseignera sur ce point, et dans l'affirmative, vous fournira, sur demande, la liste de ses membres. Vous trouverez également la liste des communes dotées d'une CCATM sur le site Web de la DGO4⁵.

- 1) Rappelons que, les Régions ayant d'autres champs de compétence que l'Etat fédéral, leurs décrets ont la même force, la même valeur que les lois fédérales. Il n'y a donc pas de hiérarchie de normes en vertu de laquelle les lois fédérales viendraient contraindre les décrets régionaux.
- 2) Voir son site : <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/default.asp>.
- 3) Voir la page web qui leur est réservée sur le site de la DGO4 : <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DGATLP/DirExt/DirExt.asp>.
- 4) Voir ce Code sur le site Wallex : <http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=7522>
- 5) <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Pages/CCAT/CCAT.asp>.