

La lettre des CCATM

NOUVELLES DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT



La « Lettre des CCATM - nouvelles de l'urbanisme et de l'aménagement » est une publication de la fédération **Inter-Environnement Wallonie**

La Fédération Inter-Environnement Wallonie asbl fédère les associations environnementales actives en Région Wallonne. Depuis plus de 30 ans, elle relaie les préoccupations de sa base associative, la conseille et la soutient.

Ancrée dans le local, la Fédération inscrit ses luttes dans l'ensemble des défis globaux auxquels notre société est aujourd'hui confrontée. Forte de la légitimité que lui confèrent ses 150 associations membres, elle lutte contre les atteintes à l'environnement et se bat pour un développement durable.

RÉDACTION

Pierre COURBE, Sophie DAWANCE, Virginie HESS, Janine KIEVITS, Elise POSKIN, Jean-François PÜTZ

COMITÉ DE RÉDACTION

Arlette BAUMANS, architecte et urbaniste. Georges EVERAERTS, ADESA. Michèle FOURNY, Environnement Dyle. Jean-Pol VAN REYBROECK, Inspecteur général à la DG04. Mathurin SMOOS, conseiller à l'UVCW.

Pierre VANDERSTRAETEN, sociologue et urbaniste

INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE

tél. : 081 255 280, fax : 081 226 309, www.iewonline.be
Prix : 10 € l'abonnement annuel (6 numéros) à verser au compte DIREW : 001-0630943-34 avec la référence Lettre CCATM

Mise en page : dillen@alterego.be

La copie est autorisée (et encouragée !) moyennant mention de la source.

Photocopié sur papier recyclé



Éditeur responsable : Jean-Yves Saliez - 6, bd du Nord - 5000 Namur • bimestriel • janvier-février 2009 • dépôt Namur I



La lettre des CCATM

Nouvelles de l'urbanisme et de l'aménagement | n°49

Chers lecteurs,

En cette fin d'hiver froide et pluvieuse, la compagnie de ce 49^{ème} numéro de « La lettre des CCATM » s'avère particulièrement bienvenue, n'est-ce-pas ? Dans ce numéro, vous trouverez notamment la présentation du décret sol, récemment voté, qui tente de fixer des règles claires quant aux responsabilités en matière de pollutions nouvelles ou historiques et aux obligations qui en découlent.

Une réelle opportunité de voir des friches reprendre vie... épargnant ainsi l'urbanisation de terres vierges. La lettre vous présente aussi la réflexion engagée à Seraing sur le devenir de la vallée industrielle. Le *masterplan* dont la mise en œuvre débute actuellement rend possible une vision prospective... et pose la question de la capacité des outils d'aménagement du territoire institués par le CWATUP à répondre aux questions posées par un territoire en pleine mutation.

Bonne lecture.

Les rédacteurs

TABLE DES MATIÈRES

Nouvelles de l'aménagement du territoire

Des sols plus propres et plus sainspage 2

La lettre en image

Intégration bien réfléchie ?page 3

Réflexion de terrain

Un masterplan pour penser la reconversion d'une vallée industrielle en déclinpage 4

Chronique juridique

Les infractions urbanistiques et environnementalespage 6

Terrain de réflexion

Transport en commun : supprimer les véhicules « vides » ou les remplir ?page 7

Côté nature

L'urbanisation galope, et la nature dans tout ça ?page 8

Des sols plus propres et plus sains.

Pour éviter le gaspillage du sol, il importe que les terrains accueillant ou ayant accueilli des activités économiques puissent trouver repreneur. Mais acheter ou réoccuper un tel site pose une question de la possible pollution du sol, dont le repreneur pourrait se trouver obligé d'endosser les frais d'assainissement : de quoi décourager les candidats qui, dans ces conditions préfèrent occuper un site « vierge » - entendez : repris sur la fonction agricole, le plus souvent.

Il était donc urgent de fixer des règles claires quant aux responsabilités en matière de pollutions nouvelles ou historiques, et quant aux obligations qui en découlent. Voté le 3 décembre dernier au Parlement wallon, le décret « sols » était donc très attendu. Il règle les questions majeures liées à la problématique des sols pollués : comment savoir si un terrain est pollué Jusqu'où faut-il assainir ? Et surtout, le nerf de la guerre : qui est responsable et devra payer les coûts parfois exorbitants de la dépollution ?

QU'EST-CE QU'UN SOL POLLUÉ ?

Le Gouvernement wallon répond à cette question en définissant trois types de valeur auxquelles les analyses du sol suspect seront confrontées.

La *valeur de référence* donne une valeur indicative des concentrations de fond en polluants attendues dans le sol en absence de variations géologiques naturelles et en absence d'influence d'activité agricole, industrielle ou urbaine. En effet, la présence de plomb ou de cadmium par exemple, n'est pas en soi anormale dans un sol ; c'est la teneur qui fera qu'il y a pollution. La *valeur seuil* est celle à partir de laquelle des études devront être entreprises, menant éventuellement à la nécessité d'assainir. La *valeur d'intervention* est celle pour laquelle il faudra de toutes façons intervenir, par la réalisation d'un assainissement et/ou par la prise de mesures de sécurité.

COMMENT SAVOIR SI UN SITE EST POLLUÉ ?

Toutes les données concernant les pollutions, quelle que soit l'occasion qui a permis leur découverte, seront regroupées dans une banque de données (art. 10) gérée par l'administration

et accessible au public sur demande², aux autorités, experts et notaires en tous temps. Cette banque sera alimentée par l'administration sur base de toutes les informations auxquelles celle-ci a accès. Par exemple, les sites à réaménager (SAR²) sont depuis le début des années '90 soumis à une recherche historique visant à déterminer où se situaient les anciennes installations³, suivie d'un échantillonnage du sol pour analyse chimique. En outre, certains sites sont connus pour être pollués (anciennes décharges, anciennes usines à gaz...), indépendamment du fait qu'ils sont, ou non, reconnus comme SAR. Par ailleurs, tout site qui a subi un assainissement recevra, après contrôle, un certificat indiquant que le terrain a été assaini. Il sera ainsi possible d'avoir l'assurance qu'un terrain n'est pas pollué, ou du moins ne l'est pas au-delà d'un certain point, fixé par le certificat.

COMMENT ÉTABLIT-ON L'EXISTENCE D'UNE POLLUTION ?

Les sols suspects feront d'abord l'objet d'une étude d'orientation. Celle-ci a pour but de déterminer la présence d'une pollution et de fournir une première estimation de son ampleur. Elle est adressée à l'administration qui juge si les investigations doivent être poursuivies. Si oui, il faut réaliser une *étude de caractérisation*, plus complexe et fouillée, afin de préciser la nature et le niveau des pollutions et surtout, si l'assainissement s'avère nécessaire, de fournir les éléments permettant de concevoir un *plan d'assainissement*. Au besoin est jointe une étude de risque qui peut conclure à la nécessité de prendre des mesures de sécurité ou de définir des mesures de suivi de la situation.

Dans les cas de pollutions nouvelles (postérieures au 30 avril 2007), l'assainissement est requis dès que les valeurs-seuils sont dépassées ; dans les cas de pollution historique, l'assainissement n'est obligatoire que si, à la condition précédente, s'ajoute la menace grave pour l'environnement ou la santé humaine. A défaut, le terrain pollué ne fera l'objet que de mesures de sécurité et/ou de suivi. Les études d'orientation ou de caractérisation doivent être réalisées par un expert agréé par la Région (art. 27 et suivants).

COMMENT DÉPOLLUE-T-ON ?

Si l'étude de caractérisation aboutit à la conclusion que l'assainissement est nécessaire, un plan d'assainissement est établi par un expert agréé (art. 53), et soumis à l'approbation de l'administration. Ce plan donne, notamment, un exposé des méthodes et une estimation des résultats qu'on peut en espérer. En principe, les travaux d'assainissement doivent permettre de retrouver les valeurs de référence, ou de s'en approcher au maximum. Toutefois, pour les pollutions historiques, l'administration peut fixer des *valeurs particulières*, qui doivent au minimum permettre d'écartier toute menace pour la santé et l'environnement.

Les valeurs de référence varient selon la destination du terrain (annexe I) : elles sont plus basses pour les sols dévolus à l'agriculture ou au logement que pour les sols industriels. Le coût de la dépollution variant avec le résultat à atteindre, on comprend que la destination finale des terrains considérés est parfois choisie en fonction de ce que révèle l'étude de caractérisation, souplette que le CWATUP permet dans les SAR puisqu'il prévoit la possibilité de déroger au plan de secteur (art. 127 §3).

Une fois approuvé, le plan d'assainissement emporte tous les permis nécessaires à son exécution (permis d'urbanisme, d'environnement...) (art. 63) ; il « contient » donc toutes ces autorisations et les conditions qui s'y rapportent. Les travaux se déroulent sous la surveillance d'un organisme de contrôle et, lorsqu'ils se terminent, l'expert qui a réalisé le projet établit un rapport final évaluant les résultats obtenus; l'administration délivre alors le certificat qui constate l'assainissement, précise les valeurs obtenues et en fonction de celles-ci les éventuelles restrictions d'affection.

QUAND DOIT-ON DÉPOLLUER ?

Quiconque le souhaite peut entamer volontairement les démarches en ce sens (art. 19), et soumettre à l'administration un programme d'investigation et d'assainissement. Les cas de ce type ne seront toutefois pas majoritaires. Plus généralement, l'obligation de dépolluer naît lors de la cession du bien, de l'arrêt de l'activité et, pour certains types d'activités précisés par le décret⁴, lorsque un permis d'environnement est demandé. Enfin, dans certains cas, l'administration décide d'enclencher le processus parce qu'elle a décelé une pollution qui ne peut être laissée en l'état.

QUI DOIT DÉPOLLUER ?

Les responsabilités sont établies selon le principe dit « de la cascade » : outre les personnes qui endosseront

volontairement la responsabilité, sont considérés comme titulaires des obligations d'investigation et de dépollution, dans l'ordre (art. 22) :

- ▶ L'auteur de la pollution ou de l'abandon des déchets ;
- ▶ A défaut (auteur est introuvable ou insolvable), l'exploitant ;
- ▶ A défaut (exploitant inexistant ou insolvable), le propriétaire des lieux, ou le titulaire de droits réels (emphytéote, superficiaire...).

Ces responsables présumés n'auront toutefois pas à exécuter les obligations d'assainissement s'ils peuvent démontrer que la pollution est due à un autre qu'eux ou qu'elle provient manifestement de l'extérieur du site (produit qui a coulé de la parcelle voisine par exemple). De même sera exonéré le titulaire qui peut montrer, d'une pollution récente⁵, qu'elle est liée à des émissions dûment autorisées (art. 23), ou encore, d'une pollution historique, qu'elle ne constituait pas une menace grave au vu des connaissances de l'époque où elle a été générée.

QUELLE EST LA PROPORTION DES POLLUTIONS HISTORIQUES QUI SE TROUVERONT EXONÉRÉES PAR LE FAIT DE CETTE DERNIÈRE DISPOSITION, ET DONT L'ASSAINISSEMENT SERA ALORS À CHARGE DE LA RÉGION WALLONNE ?

Cette question mériterait une investigation au regard des capaci-

tés budgétaires de la Région ! Certes, les « chiffres-clés de la Wallonie⁶, qui répertorient 15 200 hectares de sites d'activité économique désaffectés, estiment que 78% de cette surface est désormais considérée comme « assainie ou rénovée » (notions reprises aujourd'hui sous le vocable « réaménagé »?). Il faut toutefois préciser que cet « assainissement »-là a constitué le plus souvent en mouvements de terres et en démolition de bâtiment, et n'a généralement pas compris la dépollution du sol. Certains de ces sites seront donc un jour soumis à l'ensemble du processus décrit ci-dessus.

Il reste donc du pain sur la planche en matière de dépollution des sols en Wallonie ! Mais la mécanique est enclenchée et l'existence de certificats devrait désormais rassurer les candidats acquéreurs ou locataires de sites précédemment occupés par l'activité économique : ce sont là d'excellentes nouvelles pour le territoire wallon !

Janine Kievits

1) La demande doit être réalisée conformément à la législation relative à l'accès du public à l'information en environnement : voir la fiche n°4 dans « La lettre des CCATM » n°46.

2) Définition : voir les art.167 et suivants du CWATUP.

3) En effet certaines installations sont des sources connues de pollutions des sols, par exemple les bains de chrome des anciennes tanneries.

4) Annexe 3

5) La date-pivot a été fixée au 30 avril 2007.

6) Voir les chiffres-clés de la Wallonie, statistiques de l'IWEP : <http://statistiques.wallonie.be/dyn/14/fichiers/cc9chap4.pdf>.

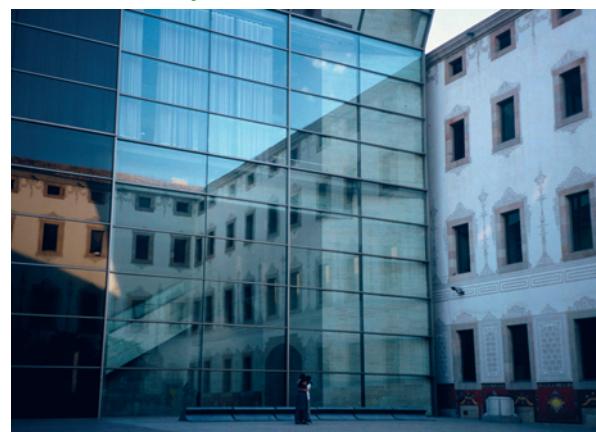
7) Définition : voir les art.167 et suivants du CWATUP.

LA LETTRE EN IMAGE

Intégration bien réfléchie ?



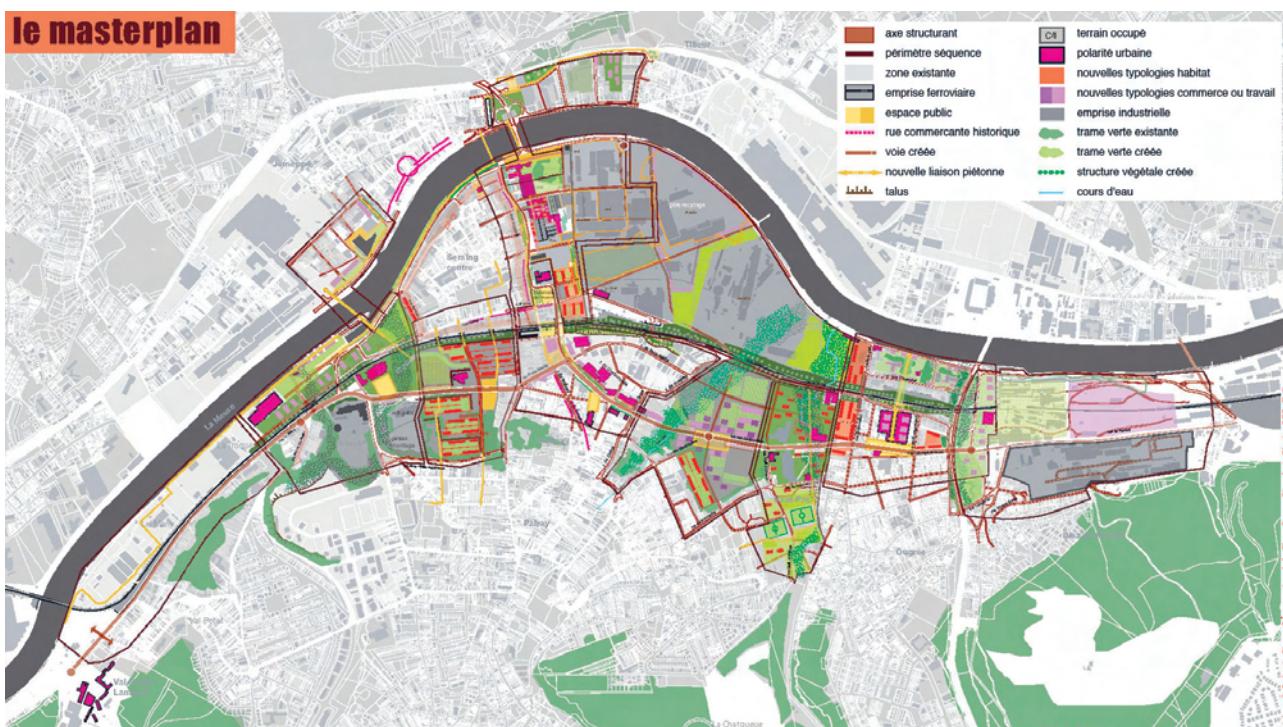
Comment faire voisiner sans injure un bâtiment neuf et un monument ancien de grande valeur patrimoniale ? L'un des moyens développés par les architectes contemporains se fonde sur l'effet de miroir. Ainsi, à Bucarest, les colonnes augustes de la Banque nationale de Roumanie se reflètent-elles dans la façade de la Société Générale. A Barcelone, le Centre culturel contemporain joue les prolongations de l'ancienne Casa de la



Caritat, évitant ainsi de l'écraser par son important gabarit. Au contraire, en reflétant l'alignement de fenêtres que développe la belle façade de cet ancien couvent, la paroi vitrée confère perspective et profondeur à la cour intérieure du Centre. JK

Un masterplan pour penser la reconversion d'une vallée industrielle en déclin

Le territoire de Seraing est particulièrement contrasté : dans la vallée, l'industrie lourde cohabite intimement avec un habitat dense tandis que le haut de la ville est composé de grands bois et de quartiers résidentiels relativement verdoyants.



Le tissu urbain de la vallée sérienne porte les stigmates de la déprise industrielle : nombreuses friches, sols pollués, bâti dégradé,... Mais l'existence de ce potentiel foncier au cœur de la ville et la présence d'un patrimoine industriel lui confèrent aussi certains atouts. La perspective de la fermeture du haut-fourneau n°6 a incité les acteurs locaux à se saisir des circonstances pour réfléchir à la reconversion de ce territoire meurtri.

En mai 2004, l'Arebs, Association pour le redéploiement économique du bassin sériens¹, lance ainsi un appel d'offre européen pour la réalisation d'une étude urbanistique sur la vallée sérienne, couvrant environ 800 hectares. L'appel est remporté par un consortium pluridisciplinaire de sept bureaux² regroupant des acteurs locaux et l'architecte urbaniste fran-

çais Bernard Reichen. La mission est divisée en deux phases : la première, dite Pipo, vise l'ensemble du territoire concerné tandis que la seconde, dite Prio, se concentre sur trois zones prioritaires qui sont étudiées en détail.

UNE STRATÉGIE GLOBALE ET TROIS SPOTS DE DÉVELOPPEMENT PRIORITAIRE

Le *masterplan* travaille à plusieurs échelles spatiales et temporelles. D'une part, il propose une vision prospective de développement sur un territoire élargi s'articulant autour de l'aménagement d'un boulevard urbain – véritable colonne vertébrale du projet – et de coulées vertes descendant de la colline. D'autre part, il définit douze séquences qu'il caractérise et pour lesquelles il formule un ensemble de propositions concrètes d'aménagement à court,

moyen et long terme. La programmation est multi fonctionnelle avec toutefois une attention particulière au logement.

Les séquences sont autonomes dans leur capacité à évoluer et interdépendantes dans la dynamique globale.

LIAISON EST-OUEST : UN BOULEVARD URBAIN

Le projet prévoit la création d'un boulevard urbain qui matérialise une liaison est-ouest reliant les différents quartiers de la vallée. Cet axe traverse notamment des zones dont la désindustrialisation est prévue afin de les irriguer et favoriser ainsi leur reconversion. Malheureusement, il semble que le site prévu pour le tram ou le bus ne sera pas réalisé, mais la ligne de chemin de fer existante, plus ou moins parallèle à l'axe routier, sera valorisée au niveau des transports en commun.

Le boulevard urbain a été conçu de manière à être rapidement « opérationnel » : il réutilise certains tronçons de voirie existants et son tracé évite, dans la mesure du possible, les zones bâties. Il sera aménagé par tronçon au gré des opportunités.

COULÉES VERTES

Le *masterplan* propose l'aménagement de coulées vertes mettant en relation les zones boisées des coteaux sérésiens et le fleuve industrialisé. Ces coulées visent non seulement la création d'une unité paysagère entre le haut et le bas de Seraing mais pourraient également un but social – en offrant des espaces de vie attractifs – et environnementaux – en aménageant des couloirs écologiques. Ces coulées végétales intègrent des terrains mis en jachère permettant de renaturaliser un sol hautement pollué et préparer ainsi leur reconversion. La plupart de ces jachères concernent des zones encore partiellement en activité comme le site de la cokerie.

LES SÉQUENCES

Le *masterplan* promeut donc une vision urbanistique d'ensemble qui inscrit le projet dans le « grand » paysage en reliant le haut et le bas de Seraing par les coulées vertes et les quartiers de la vallée par le boulevard urbain.

Autour du fil conducteur que constitue le boulevard, le *masterplan* identifie ensuite douze séquences à l'identité propre qui proposent chacune différentes interventions participant à l'écriture d'un récit urbain cohérent. Le boulevard voit ainsi se succéder des quartiers aux ambiances variées : parc habité, quartier historique, axe commercial, secteur économique, espace vert, patrimoine industriel reconverti, plate-forme économique.

PARTICIPATION CITOYENNE ET DYNAMIQUE D'APPROPRIATION

La population et les forces vives locales ont bien sûr été associées au processus. Chaque phase du projet a en effet été nourrie par des ateliers urbains interactifs mettant en présence des habitants, des représentants d'entreprises actives dans la zone, la SPI+, intercommunale de développement économique de la province de Liège, des institutions culturelles,...



1 : 5000e



Vues aérienne et en coupe de l'Atelier.

Parallèlement, une attention toute particulière a été portée à l'information de la population afin que d'éventuelles appréhensions bien légitimes ne se transforment en rumeurs menaçantes. Dans cette optique, l'Arebs a notamment institué les réunions dites « Tupi », sur le principe des célèbres réunions Tupperware : tout citoyen qui parvient à réunir un petit groupe de gens peut demander à l'Arebs de venir présenter le projet à son domicile !

Cette transparence dynamique explique sans doute en partie le très petit nombre de réactions négatives suscitées par le projet.

LES CLÉS DU SUCCÈS

Voilà, sans conteste, une démarche prospective assez inédite en Région wallonne, dont le succès repose sur plusieurs facteurs. D'abord, l'opération a été et est portée par une volonté politique forte et cohérente. Une régie foncière appelée Erigès chargée de mettre en œuvre le projet a été créée par la ville de Seraing. Ensuite, le projet repose sur une expertise transversale autorisant un véritable projet de territoire. Ainsi, l'analyse socio-économique a permis de définir une programmation réaliste qui a ensuite été inscrite dans l'espace. Enfin, la stratégie territoriale sert et servira de référence pour les différents acteurs assurant cohérence à court, moyen et long terme. C'est un moyen de communication et de négociation bien utile.

Le choix de l'outil participe aussi pleinement à la réussite. En effet, le *masterplan* permet de travailler sur une unité territoriale cohérente. Il est évolutif, ouvert et souple. Lorsqu'un projet porte sur un territoire d'une telle ampleur en pleine mutation et impliquant un nombre considérable d'acteurs tant

privés que publics, tout ne peut en effet être prévu... La saga du haut-fourneau n° 6 en est le meilleur exemple. Le projet doit donc rester ouvert aux opportunités... sans perdre son âme. Telles les pièces de puzzle, chaque partie concourt à la réalisation du projet global mais peut être réalisée isolément.

Il est interpellant de constater que la stratégie territoriale prend la forme d'un *masterplan*, outil qui n'a aucune existence légale. Cela signifierait-il qu'aucun document d'urbanisme institué par le CWATUP n'est suffisamment souple pour permettre la prospective et suffisamment ouvert pour permettre une approche transversale à large spectre ? Le décret Resa³ ter propose la généralisation du rapport urbanistique et environnemental (RUE) aujourd'hui uniquement requis pour la mise en œuvre des Zones d'aménagement communal concerté (ZACC). La perspective de voir mis en selle un tel outil est réjouissante. Reste à voir comment le RUE, qui est un rapport, peut devenir un vrai document de composition urbanistique ce que ne sont en rien les RUE existants portant sur les ZACC. Or, la composition urbanistique est une démarche de synthèse particulièrement nécessaire pour gérer la complexité...

Sophie Dawance

1) La mission de l'Arebs est semblable à celle des intercommunales de développement à l'échelle locale.

2) Reichen & Robert pour la réalisation de projets urbains de dimension internationale ; Pierre Sauveur pour la programmation architecturale, Pluris pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire ; Lambda Plan pour le volet financier et économique ; Bruno Bianchet pour le développement économique local et l'analyse spatiale ; SGDS pour l'audit environnemental et Trame pour l'accompagnement des collectivités locales et la concertation.

3) Décret de relance économique et de simplification administrative



Les infractions urbanistiques et environnementales.

A un an d'intervalle à peu près, le législateur wallon a adopté deux décrets en vue de sanctionner les infractions urbanistiques pour le premier et les infractions environnementales pour le second. Attardons-nous brièvement sur ces deux décrets.

LE DÉCRET « INFRACTIONS URBANISTIQUES »...¹

Le 24 mai 2007, le décret relatif aux infractions urbanistiques et sanctions en matière d'urbanisme est adopté² et inséré dans le CWATUP³. Cela veut-il dire qu'aucune sanction n'était fixée par le CWATUP avant ce décret ? Du tout, mais la mise en œuvre effective des sanctions d'urbanisme se heurtait à certaines difficultés, notamment en raison de la procédure de régularisation des infractions qui était régulièrement privilégiée d'une part, mais aussi du classement sans suite régulier par les différents Parquets, d'autre part⁴. L'enchevêtrement des procédures administratives et judiciaires ne facilitait guère la poursuite efficace des infractions urbanistiques.

QUE DIT LE NOUVEAU DÉCRET ?

Désormais, afin d'éviter toute interférence entre les procédures administratives et judiciaires, une fois le procès-verbal de constat d'infraction dressé, le Parquet doit, préalablement indiquer s'il entend poursuivre pénalement ou non l'infraction.

Si le Parquet décide de poursuivre pénalement le contrevenant, le Fonctionnaire délégué et le Collège communal peuvent solliciter diverses mesures de réparation : la remise en état des lieux ou la cessation de l'utilisation abusive, l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement ou encore le paiement d'une somme correspondant à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction pour autant qu'il ne soit ni inscrit sur la liste de sauvegarde, ni classé⁵.

Si d'aventure le Parquet n'entend pas poursuivre le contrevenant, il convient alors d'examiner le caractère régularisable de l'infraction.

Si la régularisation paraît possible, le Fonctionnaire délégué doit, moyennant l'accord préalable du Collège communal, proposer au contrevenant le versement d'une transaction⁶. Si ce dernier accepte le principe de la transaction, l'action publique mais aussi toute mesure en vue d'obtenir une réparation civile s'éteignent aussitôt le paiement de la transaction effectué. Ledit paiement devra néanmoins être effectué préalablement à l'introduction de la demande de régularisation. Par contre, si le contrevenant refuse la transaction, le Parquet peut poursuivre et le Fonctionnaire délégué et/ou le Collège communal peuvent solliciter du juge pénal ou civil sa condamnation à l'une des mesures de réparation énoncées par le CWATUP.

S'il s'avère que l'infraction n'est pas régularisable, le Fonctionnaire délégué doit poursuivre le contrevenant devant le juge civil en vue d'obtenir l'une des mesures de réparation⁷.

LE DÉCRET « INFRACTIONS ENVIRONNEMENTALES »

Le 5 juin 2008, le Parlement wallon adoptait un décret en vue du lutter contre les infractions environnementales⁸ inséré dans le Livre I^{er} du Code de l'environnement. Ce texte classe les infractions en quatre catégories (de la 1^{ère} - les plus graves⁹ - à la 4^{ème} catégorie - les « mineures »¹⁰). Le décret dresse la liste d'une série de législations et réglementations environnementales¹¹ dont la violation peut être érigée en infraction par un agent qui aura pour mission de veiller aux respects desdites législations d'une part, et de dresser PV en cas de constat d'infraction d'autre part.

Ce nouveau texte prévoit également des mesures de contraintes qui pour-

ront être imposées par le Bourgmestre¹². Outre les poursuites pénales qui peuvent être diligentées par le Procureur du Roi, le décret du 5 juin 2008 contient un mécanisme de transaction¹³ ainsi que le recours aux amendes administratives¹⁴.

La Région wallonne se dote de moyens pour lutter contre les infractions tant dans le domaine de l'urbanisme que de l'environnement et il convient de s'en réjouir... Reste à voir comment ces législations seront effectivement appliquées dans les faits et si celles-ci ne se heurteront pas à d'éventuels écueils.

Jean-François Pütz
Juriste

1) Pour un exposé détaillé de ce nouveau décret, nous vous renvoyons à l'article de M. BAZIER, « Les infractions urbanistiques en Région wallonne : état des lieux », à paraître dans le cahier du juriste. Veuillez également sur le site de la Fédération <http://www.iewonline.be/> la nIEW's 47 de Jean-François Pütz intitulée « Infractions urbanistiques : le nouveau régime mis en place par le décret du 24 mai 2007 ».

2) M.B., 18 juin 2007, p. 33262.

3) Voir « La lettre des CCAT », n°38

4) Lorsque le Parquet était saisi d'une infraction, il arrivait fréquemment que l'infraction soit régularisée entre temps, ce qui conduisait le Parquet à classer sans suite. En outre, quand bien même le juge pénal infligeait une sanction, cette dernière n'était pas toujours mise en œuvre dans les faits.

5) Article 155 §2 du CWATUP.

6) Article 155 §6 du CWATUP.

7) Article 57, al.2 du CWATUP.

8) Décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement, M.B. du 20 juin 2008.

9) Par exemple, le déversement de produits toxiques.

10) Notamment un jet de cannette ou de mégot de cigarette.

11) Article D.138 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

12) Article D.149 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

13) Article D.159 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

14) Article D.160 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Transport en commun : supprimer les véhicules « vides » ou les remplir ?

De manière récurrente, le faible taux d'occupation des véhicules de transport en commun est invoqué pour justifier une « rationalisation » de leur exploitation. Début janvier 2009, une nouvelle offensive a été menée contre les services de transport en commun : une carte blanche (publiée dans *Le Soir* du 08 janvier) et des entretiens parus dans les quotidiens francophones appelaient à revoir l'offre pour en réduire la « facture environnementale ». Dans le collimateur : heures creuses et petites lignes. Afin de bien appréhender le « problème », il convient de le replacer dans le cadre d'une politique de mobilité durable, intégrant notamment les aspects énergétiques et la protection de l'environnement.

ÉNERGIE : L'EFFICACITÉ EN COMMUN

Avec 1% de la consommation énergétique du secteur des transports¹ (pour le trafic voyageurs), le train assure 5% des parts modales en voyageurs.km en Région wallonne². Ces chiffres mettent en évidence deux faits d'importance. Premièrement, le potentiel d'économie d'énergie est bien plus élevé dans le transport routier – c'est donc sur celui-ci qu'il convient d'agir en priorité. Deuxièmement, la part modale du train est plus élevée que sa « part énergétique ». En d'autres mots, le transport en commun présente globalement une bien meilleure efficacité énergétique que la voiture.

ENVIRONNEMENT : LA PALME AU TRAIN

L'approche la plus communément admise parmi les professionnels du secteur pour apprécier la performance environnementale des transports consiste à ramener les émissions polluantes aux « voyageurs.km » réellement transportés.

Pour les véhicules automobiles, le calcul est moins simple qu'il n'y paraît. Les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) des voitures sont, en moyenne, d'environ 220 g/km pour le parc automobile belge. Il s'agit là d'une valeur minimale fondée sur les chiffres « constructeurs », établis sur les cycles de tests officiels. Mais la conduite d'un

véhicule au quotidien n'a pas pour but d'en démontrer la faible consommation... De plus, divers accessoires (tels que l'air conditionné) génèrent une consommation – et une pollution subséquente – additionnelles. Il convient dès lors, pour estimer les émissions en conditions réelles, de majorer les chiffres « constructeurs » de 10 à 20%³. A contrario, les chiffres de consommation des trains et bus établis par les sociétés de transport en commun sont des chiffres « réels », basés sur les consommations effectives, résultant d'un calcul simple : la consommation énergétique totale divisée par le nombre de personnes.km réellement transportés. Pour la SNCB, il s'agit de 31 g/km. Pour les TEC, environ 80 g/km. Pour une voiture moyenne, c'est 156 g/km (220 divisé par le taux d'occupation moyen de 1,4 personne par véhicule) en prenant les chiffres constructeurs, 190 g/km en majorant de 20% pour tenir compte des conditions réelles. Voilà qui est fort éloigné des conclusions « anti train » auxquelles on peut arriver en comparant les émissions des véhicules sans prendre en compte le nombre de personnes effectivement transportées.

LES CONTRAINTES DE L'EXPLOITATION

Est-il aisé – ou, plus fondamentalement, faisable – de supprimer un train qui circule à vide en « heures

creuses » ou de réduire sa composition ? Il est utile de s'en référer à ce que dit le comité consultatif des usagers auprès de la SNCB (CCU) sur ce sujet dans son avis 08/06 du 29/04/2008⁴ : « Pour des raisons d'ordre technique et pratique il n'est pas toujours possible de diminuer la composition de certains de ces trains : par manque d'espace dans une des gares terminales ; quand cette gare ne dispose pas de tracteur de manœuvre pour garer les voitures décrochées ; par manque de temps, lorsque l'horaire ne permet pas un découplage des voitures endéans les délais ; pour des motifs d'exploitation, lorsque le matériel est nécessité pour effectuer un autre service ; pour des raisons d'ordre technique, quand il n'est pas possible de décrocher des voitures (surtout les automotrices triples et quadruples) ou quand le convoi forme une unité homogène ». Et tout simplement parce que le train doit, tout comme la voiture, rentrer au berçail en fin de journée.

LES TRAJETS COURTS ONT LA COTE

Entre 2000 et 2007, le nombre de voyageurs transportés par la SNCB est passé de 139,9 à 206,5 millions de voyageurs, soit une augmentation de 48%. Sur la même période, le nombre de voyageurs.km n'a augmenté « que » de 28%, passant de 7,732 à 9,932 milliards de voyageurs.km. La distance

moyenne parcourue est donc passée de 55,2 à 48,1 km, soit une diminution de 13% sur sept ans. Ainsi, le train tend à être utilisé pour de plus petites distances. Ce qui prouve que les petites lignes et petites gares sont bien utiles – et le deviennent de plus en plus, réduisant d'autant la « sous-utilisation » observée sur certaines liaisons.

DENSIFIER, C'EST AUSSI REMPLIR

Les politiques d'aménagement du territoire peuvent bien évidemment contribuer à l'amélioration du taux d'occupation. La mixité fonctionnelle de centres urbains inscrits dans des structures polycentriques améliore les performances des transports publics. Les mouvements pendulaires (centre-périmétrie le matin et inversement le soir) sont remplacés par des flux bivariés multidirectionnels, garantissant un remplissage optimal tout au long de la journée. Ainsi, la STIB a-t-elle, en 2007, transporté 277,3 millions de voya-

geurs pour 38,1 millions de km roulés (7,3 voyageurs pour un kilomètre), tandis que les TEC en transportaient 225,1 pour 115,5 millions de km roulés (1,9 voyageur pour un kilomètre)⁵.

AMÉLIORER L'OFFRE POUR AUGMENTER LA DEMANDE

Le constat est évident : de nombreux bus et trains sont effectivement sous-occupés. Faut-il, sur cette base, entrer dans une logique de décroissance de l'offre ? Le risque serait fort grand de reproduire (CCU, avis 08/02 du 04/02/2008) : « *la grande opération d'élagage de 1984, avec la fermeture de 234 gares en une fois et les conséquences sur le plan de la mobilité, lorsque des milliers de voyageurs sont passés avec armes et bagages à la voiture : non pas pour se rendre à la gare suivante, mais bien pour rallier directement leur destination dans et autour des villes* ».

Pour Inter-Environnement Wallonie, il convient, au contraire, de tout mettre en œuvre pour accompagner

les évolutions en cours et augmenter la fréquentation des transports en commun, ce qui implique notamment de « tirer » la demande par un accroissement de l'offre et une promotion correcte de celle-ci. C'est également l'analyse développée par le Service public fédéral Mobilité et transports qui, dans son plan Kyoto-Transports (voir l'analyse d'IEW⁶), propose deux groupes de mesures (services et infrastructures) visant à améliorer l'offre et permettre, dès lors, d'augmenter le taux d'occupation, y compris aux heures dites « creuses ».

Pierre Courbe

- 1) Atlas énergétique de la Wallonie, consultable sur www.icedd.be
- 2) Rapport analytique sur l'état de l'environnement wallon 2006-2007, consultable sur www.environnement.wallonie.be/eew/
- 3) Voir par exemple les tests effectués par l'ADAC en Allemagne (www.adac.de)
- 4) Téléchargeable sur www.mobilit.fgov.be
- 5) INS, portail mobilité : www.statbel.fgov.be/port/mob_fr.asp
- 6) www.iewonline.be/spip.php?article2874

CÔTÉ NATURE

L'urbanisation galope, et la nature dans tout ça?

Le territoire wallon est occupé pour moitié par des terres agricoles et pour un tiers par des bois. Les surfaces restantes, 14% environ, soit pratiquement l'équivalent de la surface sous statut Natura 2000, sont occupées par des bâtiments, jardins, routes,...

Rien qu'en Wallonie, quelque 36.000 permis d'urbanisme ont été introduits en 2008. Depuis 4 ans, ce rythme de croisière de 35 à 36.000 permis annuels est confirmé. Et ceci sans compter les permis d'environnement ou même les permis uniques, combinaison des deux.

En moins de vingt ans, la superficie totale des terres construites, des infrastructures et des équipements a augmenté de 18,2%. Alors que la superficie urbanisée s'élevait à 196.300 ha en 1986 (soit 11,6% du territoire), elle atteignait 232.000 ha en 2004 (13,7% de la superficie régionale). La progression de l'urbanisation s'opère non seulement par un étalement « en tache d'huile », mais aussi par la construction sur des terrains isolés comme certains lotissements ou zonings. Ces deux mouvements peuvent avoir des effets directs et indirects sur l'environnement : érosion de la biodiversité, augmentation

des pollutions liée à la mobilité, dégradation du paysage,...

Concernant la biodiversité, il faut souligner qu'une des principales causes de la crise que nous connaissons actuellement est la destruction et la fragmentation des habitats. Destruction par élimination physique de l'habitat et des populations des espèces qui l'occupent. Fragmentation par la réduction d'habitat continu de grande taille en taches d'habitats plus petites et plus isolées les unes des autres.

L'occasion donc de rappeler l'importance de l'intégration des politiques d'aménagement du territoire et de la conservation de la nature à travers divers outils comme le Schéma de Structure Communale, le Règlement Communau d'Urbanisme ou encore le Plan Communau d'Aménagement, par exemple. Des outils permettant de mieux planifier l'urbanisation d'un territoire ainsi que de mieux prendre en compte les paramètres environnementaux dont les milieux naturels et les espèces.

Pour plus d'exemples concrets, rendez-vous sur : http://www.natagora.be/index.php?option=com_content&task=view&id=1032&Itemid=39

Elise Poskin • Natagora

Intéressé(e) par «La lettre des CCATM» ?

Contactez la Fédération Inter-Environnement Wallonie

Tél.: 081 25 52 80 - Fax : 081 22 63 09 - info@iewonline.be

Abonnez-vous gratuitement à la version électronique

www.iewonline.be - « abonnez-VOUS »



5. Quand les citoyens sont consultés... l'enquête publique

Date : février 2009

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

Auteur : Janine Kievits

Le CWATUP prescrit différents types d'enquête publique. Les citoyens sont en effet consultés sous des modalités qui diffèrent selon que l'enquête porte sur un plan d'aménagement régional ou local, un schéma ou encore sur un permis.

Toutes ces enquêtes publiques doivent néanmoins respecter certains principes figurant l'article 4 du CWATUP :

- elles doivent durer au moins 15 jours ;
- elles sont suspendues entre le 16 juillet et le 15 août ;
- un dossier présentant le projet soumis à l'enquête est mis à la disposition des citoyens ; il doit être accessible pendant les heures d'ouverture et, soit un jour jusqu'à 20 heures, soit le samedi matin, soit encore sur rendez-vous ;
- les citoyens peuvent obtenir à la commune des explications techniques et remettre leurs observations par écrit avant la clôture de l'enquête, ou encore oralement lors de la séance de clôture de l'enquête ;
- elles doivent être annoncées par des affiches (où les dates de début et de clôture de l'enquête doivent toujours être précisées) ; les enquêtes portant sur les documents d'aménagement, (plan, schéma, rapport urbanistique et environnemental, périmètres

Seveso) doivent en outre être annoncées dans les pages locales de trois quotidiens, ainsi que dans le bulletin communal ou dans un journal publicitaire gratuit ;

- au moins une réunion accessible au public est organisée pendant l'enquête.

Rappelons qu'outre les dossiers soumis à l'enquête publique, tous les citoyens ont droit à l'accès à certaines informations relatives à l'environnement, en vertu du décret du 16 mars 2006 déjà évoqué (voir la fiche n°4).

Quels sont les projets soumis à enquête ?

Tous les projets de document d'urbanisme et d'aménagement (projets de plans, règlements, rapports...) sont soumis à l'enquête publique. Des précisions sont données à cet égard tout au long du CWATUP, dans les dispositions réglementant les procédures d'approbation de ces différents types de documents.

En revanche, seuls certains projets soumis à permis font l'objet d'une enquête publique, qu'il s'agisse de permis d'urbanisme ou de lotir.

Le CWATUP (> articles 330 et 331) liste ces projets. Il s'agit des constructions dont le gabarit dépasse sensiblement celui des bâtiments voisins, de la construction ou transformation de magasins et de bureaux, des routes relevant du réseau interurbain,

Fiche d'information théorique et pratique – AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET URBANISME

des parcs de voitures usagées, et surtout des permis de lotir ou de constructions groupées¹ lorsque leur surface dépasse deux hectares et lorsqu'ils impliquent une ouverture de voirie ou encore une modification significative de voirie.

Quelles sont les modalités des enquêtes publiques ?

Les modalités des enquêtes relatives aux documents d'aménagement et d'urbanisme (plans, schémas, règlements, rapports...) sont précisées, comme dit plus haut, dans le texte même du CWATUP, lorsque sont évoquées les procédures d'approbation. Nous les aborderons au fil du texte qui suit.

Les enquêtes relatives à des permis répondent à des modalités précisées aux **art. 332 à 343** du CWATUP.

Toutes ces enquêtes ont une durée de quinze jours, et font l'objet d'un affichage ; lorsqu'il s'agit d'un lotissement ou de constructions groupées, un avis doit être affiché tous les 50 mètres à front de voirie. En outre, toutes ces enquêtes sont annoncées par écrit aux occupants des immeubles dans un rayon de 50 mètres autour du projet.

Enfin lorsque le projet concerne un lotissement ou une construction groupée de plus de deux hectares, ou une voie RESI², et lorsque plus de vingt-cinq personnes ont fait des observations dans le cadre de l'enquête publique, le Collège communal organise une réunion de concertation. Celle-ci rassemble 5 représentants du demandeur, 5 représentants de l'administration communale ou d'autres administrations et 5 représentants des réclamants. A l'issue de cette réunion, un rapport est rédigé et inclus dans le dossier d'enquête.

L'enquête publique relative à un projet de plan de secteur (**art. 43**) fait aussi l'objet d'une réunion de concertation. Le nombre des participants n'est pas limité dans ce cas ; ces réunions se déroulent généralement dans une grande salle, devant laquelle siègent les représentants de l'administration régionale, de la Commune (pas toujours...), du Gouvernement (généralement un attaché du Cabinet de l'aménagement du territoire) et du bureau d'étude si le projet de plan a été soumis à une étude d'incidences de plan, ce qui est généralement le cas.

Qui organise les enquêtes publiques ? Qui traite les réclamations ?

L'enquête publique est toujours organisée par la Commune même lorsque l'autorité compétente est la Région (art. 342 notamment). Les réclamations sont toujours adressées au Collège communal même lorsqu'il s'agit d'une projet s'étendant sur plusieurs communes (l'enquête est alors organisée dans toutes les Communes concernées) ou d'un projet régional, comme un projet de plan de secteur.

Les réclamations sont traitées par l'autorité compétente pour décider d'approuver, ou non, le projet de plan ou de permis. Dans le cas des plans de secteur, c'est actuellement la Commission régionale d'aménagement du territoire qui examine les réclamations, ce qui ne va pas toujours sans poser problème, certains dossiers particulièrement conflictuels suscitant des milliers de réclamations ! Les autres autorités concernées par les enquêtes sont les services décentralisés de la DGO4 (les Fonctionnaires-délégués et leurs attachés) et bien sûr les Communes. Lorsque plusieurs communes sont concernées, un seul dossier d'enquête rassemblera finalement toutes les réclamations. Il suffit donc, aux réclamants, d'introduire leurs observations auprès d'une seule des Communes pour qu'elles y soient incluses et prises en compte.

Les réclamations seront-elles entendues ? L'enquête constitue un moyen, pour l'autorité, de s'enquérir des vœux des personnes qui se sentent concernées par le projet, à quel que titre que ce soit ; elle éclaire la décision de l'autorité publique mais ne la constraint pas. L'autorité publique n'est en effet pas obligée de satisfaire aux demandes des réclamants ; mais elle doit, si elle ne rencontre pas certains avis, expliquer pourquoi elle s'en écarte dans la motivation de la décision par laquelle elle adopte définitivement le plan (sur la motivation et les considérants : voir l'encadré). Plus particulièrement en matière de permis, la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs oblige l'autorité publique à répondre aux avis exprimés dans le cadre de l'enquête.

1) Le permis de constructions groupées concerne plusieurs constructions impliquant la réalisation d'infrastructure ou d'équipements communs (art. 126). Cette formule est utilisée pour la construction d'habitats groupés notamment ; nous y reviendrons.

2) Il s'agit de la voirie dite « Réseau inter-urbain », caractérisé par le mélange des circulations (autos, motos etc) par opposition au RGG, réseau à grand gabarit, dévolu à la circulation automobile. Plus d'information sur cette classification ? Voir : <http://routes.wallonie.be/struct.jsp?chap=3&page=2>.

Légalité, opportunité: deux facettes de la décision

La légalité d'un acte administratif (permis d'urbanisme ou de lotir, arrêté révisant un plan de secteur...) dépend de plusieurs conditions.

- ⇒ avoir été posé par l'autorité compétente (au niveau de ses attributions, du territoire)
- ⇒ avoir été accompli dans le respect des formes et formalités prescrites, et dans les délais éventuellement prescrits.

Ces deux premières conditions définissent la **légalité externe** de l'acte (externe, car les conditions ne portent pas sur le fond de la décision).

- ⇒ la décision prise, et qui fait l'objet de l'acte, doit être conforme à la législation existante
- ⇒ la décision doit être motivée
- ⇒ la décision doit avoir pour but l'intérêt général.

Ces trois dernières conditions définissent la **légalité interne** de l'acte (interne, car ces conditions concernent le fond de la décision).

Toute décision d'une autorité publique doit être motivée en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. La motivation consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle n'est pas obligatoire si l'indication des motifs peut porter atteinte à l'ordre public, violer le droit au respect de la vie privée, ou violer le secret professionnel.

Concrètement, la décision est précédée d'un texte dont les phrases commencent

- ⇒ soit par « Vu... » (ou parfois « Entendu... ») - il s'agit d'énumérer tous les textes et rapports auxquels l'autorité a dû se référer, ou qu'elle a dû consulter avant de prendre la décision, ou encore de dire une situation de fait (« Vu l'urgence... »)
- ⇒ soit par « Considérant... » - il s'agit des raisons (arguments) politiques ou d'opportunité pour lesquelles l'autorité a pris cette décision-là.

La motivation figure dans les « Considérant... »; « Vu l'urgence » est une motivation insuffisante !

Quand l'autorité s'est écartée de l'avis d'une commission qu'elle devait consulter, la raison doit en apparaître dans les « Considérant... »; ceux-ci feront également apparaître la réponse de l'autorité aux remarques formulées lors de l'enquête publique.

L'**opportunité** d'une décision est le fait qu'elle soit judicieuse ou non. C'est évidemment une question d'appréciation ! Mais toute décision doit se prendre (et ceci est un critère de légalité) en regard d'un critère d'intérêt général. L'autorité doit donc, préalablement à sa décision, établir la balance des intérêts de la collectivité: qu'est ce que le projet apporte sur les plans économique, social, patrimonial, environnemental, culturel (article 1) ? Quelles pertes le projet engendre-t-il sur ces mêmes plans ? Le bilan est-il positif, négatif ? Les besoins sont-ils rencontrés de manière « durable » ?

Il s'agit bien là d'un choix politique... C'est pourquoi, la décision appartient aux mandataires publics. Ceux-ci disposent pour ce faire d'une marge d'appréciation qui trouve sa légitimité dans le fait qu'ils sont responsables devant une assemblée élue, voire qu'ils sont eux-mêmes des élus. On comprend donc que le pouvoir judiciaire n'est juge que de la légalité des décisions : il ne peut apprécier leur opportunité, sauf si la décision apparaît « manifestement déraisonnable » - mais il en faut beaucoup !

Le recours contre une décision d'une autorité sera donc adressé

- ⇒ à une autorité politique (Gouvernement) s'il porte sur l'opportunité (cas des recours administratifs)
- ⇒ à une autorité judiciaire (Conseil d'Etat) s'il porte sur la légalité.

On notera toutefois que le fonctionnaire délégué dispose d'un pouvoir décisionnel - notamment, il accorde ou refuse une bonne partie des permis d'urbanisme, et tranche certains recours ; mais il agit alors en tant que délégué du Gouvernement (d'où son nom) (art. 3).