



# L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE COMMUNAL

L'aménagement du territoire, c'est la construction politique de notre espace commun. La prise de décision en la matière nécessite que des arbitrages soient faits sur de nombreuses questions : le logement, les équipements collectifs, la création d'emploi, les effets économiques - tant publics que privés, l'impact environnemental, la mobilité, la sécurité des citoyen.ne.s, etc.

Nous pouvons ainsi définir l'objectif que nous assignons à une politique d'aménagement du territoire : il s'agit d'aménager notre espace public en vue de favoriser le développement social, culturel et économique des personnes qui y résident dans une perspective égalitaire et de respect des équilibres écologiques. C'est donc la vie quotidienne de chaque citoyen.ne qui est en

jeu lorsque l'on dessine un projet de développement territorial pour sa commune. Toutefois, l'aménagement du territoire est une compétence politique qui relève de différents niveaux de pouvoir : communal, régional, fédéral et même européen. De plus, il s'agit d'un champ d'action politique particulièrement complexe, souvent très technique, dont les populations concernées se préoccupent peu, parce qu'il n'est pas facile d'en comprendre les enjeux, les contraintes et les règles. Pour le MOC, l'importance de ce champ décisionnel dans la vie de tous les citoyen.ne.s oblige cependant à ce que tous, et en particulier les plus défavorisé.e.s, puissent y participer en connaissance de cause : c'est une exigence démocratique fondamentale.

## ÉTAT DES LIEUX

Parmi les nombreux domaines dans lesquels la commune exerce une fonction en matière d'aménagement du territoire, on peut citer par exemple : les projets de construction de logements groupés, les lotissements, les parcs et jardins, les espaces verts, les équipements collectifs comme les crèches, les plaines de jeux, les terrains de sport, les commerces, les sites à réaménager (SAR\*<sup>1</sup>), les projets de rénovation et de revitalisation urbaines, les contournements routiers, les parkings, l'aménagement d'espaces et de lieux centraux de convivialité, la sécurité des voiries, etc. Nous voyons ainsi à quel point cette compétence communale concerne au plus près diverses dimensions de notre vie quotidienne. Cependant, beaucoup de communes négligent encore l'élaboration réfléchie d'une politique communale cohérente en matière d'aménagement du territoire. Pointons les éléments essentiels suivants d'une telle politique.

### 1. La participation de la population

Même si la législation prévoit des consultations obligatoires de la population et la mise en place de structures consultatives, on constate que ces dispositifs restent souvent très « formels », n'incitant pas à une réelle participation citoyenne, et que les mandataires politiques communaux n'en tiennent pas toujours compte.

### 2. Une vraie politique foncière

La grande majorité des communes n'a jamais défini de véritables politiques foncières et elle subit donc, de manière plus ou moins passive, la dérégulation et les dégâts causés par des initiatives privées insuffisamment contrôlées et encadrées. Cela aboutit à une hausse généralisée du prix des terrains dans les noyaux d'habitat, y compris en région rurale, et à l'exclusion des personnes qui ont les revenus les plus faibles.

### 3. Une vision à long terme et une conception globale

Trop souvent, les projets d'aménagement du territoire sont traités de façon ponctuelle et sans anticipation, ni *a fortiori* prise en considération des effets à long terme. De même, ces projets sont envisagés au mieux en fonction de leur impact micro-local en matière d'environnement, sans lien avec les quartiers et les communes voisines, sans réflexion approfondie sur l'intérêt général et la solidarité (le meilleur exemple est celui du refus d'accueillir du logement social), et sans appréciation des retombées autres qu'environnementales.

## LE POUVOIR COMMUNAL

En Région wallonne, le Code de Développement territorial (CoDT\*), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017, remplace désormais le CWATUPE\* et redessine largement les outils de l'aménagement du territoire communal en Wallonie.

Ce nouveau Code s'inscrit dans une logique de dérégulation de la matière : absence de révision préalable de la stratégie territoriale définie dans le SDER\*, transformation d'outils normatifs en outils indicatifs, suppression de balises normatives d'encadrement des

projets, etc. Dans un contexte où les acteurs en présence sont inégaux entre eux, cette logique ne permet pas de garantir la prise en compte des fonctions faibles et des besoins non rencontrés (par exemple, suffisamment de logements décentes abordables dans les cœurs de villes et de villages).

## 1. Le Schéma de développement pluricommunal

Créé en vue de favoriser les synergies entre les communes, l'élaboration de ce schéma est facultative et peut porter sur une partie ou la totalité des territoires communaux concernés.

Il s'agit d'un outil important afin de pouvoir mener des stratégies de développement territorial cohérent à une échelle d'intervention plus large que l'espace communal.

## 2. Le Schéma de développement communal

Le SDC\* remplace le Schéma de structure communal (SSC\*) mais demeure un document d'orientation visant à établir la stratégie territoriale de la commune. Il doit pour ce faire se baser notamment sur les objectifs de développement territorial du SDT\*. L'objet du SDC\* est ainsi de définir une politique d'aménagement du territoire dans le cadre d'un projet de développement communal. Ce projet est tenu de respecter les dispositions du plan de secteur<sup>2</sup> et de tenir compte bien évidemment des moyens budgétaires de la commune.

L'équivalent du SDC\* en Région bruxelloise est le Plan communal de développement (PCD\*). Aujourd'hui, neuf communes disposent d'un tel plan : Berchem-Sainte-Agathe, Molenbeek-Saint-Jean, Bruxelles ville, Saint-Gilles, Saint-Josse, Evere, Etterbeek, Watermael-Boisfort et Woluwé-Saint-Lambert. D'autres ont relancé le processus d'élaboration : Anderlecht, Ixelles, Koekelberg, Schaerbeek, etc. Ces PCD\* doivent respecter le PRAS\*, qui correspond aux plans de secteur wallons.

## 3. La Zone d'enjeu communal

Le CoDT\* crée la Zone d'enjeu communal, que les communes pourront désormais inscrire au plan de secteur (et qui neutralisera les prescriptions de celui-ci). La Zone d'enjeu communal peut accueillir de manière indifférenciée du logement, des services, de l'artisanat, de la petite industrie, des équipements communautaires, socio-culturels et touristiques ainsi que des espaces verts et un réseau de mobilité douce.

Bien que ces zones soient censées permettre un recentrage de l'urbanisation et par là lutter contre l'étalement urbain, le Code ne prévoit aucune indication quant à leur localisation. De façon générale, elles sont très peu encadrées : seuls les principes généraux du Code et le SDER\* doivent être respectés, et plus aucune balise normative n'est prévue !

## 4. Le Schéma d'orientation local

Le CoDT\* crée également le SOL\*, qui porte sur l'aménagement de zones locales et pas sur l'ensemble du territoire communal. Il remplace et fusionne le Rapport urbanistique et environnemental et le Plan communal d'aménagement qui existaient dans le cadre du CWATUPE\*.

Antérieurement, ces deux outils avaient des vocations distinctes : le premier étant un document d'orientation visant à déterminer les lignes directrices de l'aménagement du territoire couvert ; le second un document réglementaire fixant des règles précises pour l'application d'un schéma ou d'un plan d'échelle

supérieure. Désormais, seul un Schéma d'orientation local, dont la valeur indicative ou réglementaire n'est pas clairement établie, est nécessaire pour réaliser ces opérations.

En Région bruxelloise, ce sont les Plans particuliers d'affectation du sol (PPAS\*) qui fixent de manière détaillée et réglementaire l'aménagement d'une commune. Nombre d'entre eux datent des années 60-70 et sont donc obsolètes ; d'autres devraient faire l'objet d'une étude sur leur incidence environnementale.

## 5. Les guides communaux d'urbanisme

Ces guides ont trait aux manières de construire les bâtiments, et d'aménager les voiries et les espaces publics, ainsi qu'éventuellement leurs abords. Suite à l'entrée en vigueur du CoDT\*, les guides communaux d'urbanisme deviennent complètement indicatifs, alors que dans le cadre du CWATUPE\*, leurs prescriptions avaient force obligatoire et il ne pouvait y être dérogé que selon des modalités très encadrées. Les guides communaux d'urbanisme doivent néanmoins toujours se conformer aux normes prévues par le guide régional d'urbanisme, et ne peuvent s'écarter de ses indications qu'à certaines conditions (voir article D.III.9 du CoDT\*).

## 6. Le régime de la décentralisation

Une commune peut obtenir le régime de la décentralisation qui lui accorde une certaine autonomie en matière de délivrance de permis d'urbanisme et d'urbanisation. Pour cela, elle doit remplir quatre conditions : être couverte par un plan de secteur, se doter d'un schéma de développement communal, d'un guide communal d'urbanisme et d'une CCATM\*. Elle peut également recevoir des subventions pour la mise en place de ces outils communaux.

## 7. L'opération communale de développement rural

Elle consiste en un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement et de réaménagement, entreprises ou conduites en milieu rural par une commune, dans le but de sa revitalisation et de sa restauration, dans la démarche du développement durable, le respect de ses caractères propres et de manière à améliorer les conditions de vie de ses habitants au point de vue environnemental, culturel, social et économique.

Le PCDR\* est le document de synthèse d'une telle opération pour chaque commune concernée. Les projets se réalisent par conventions annuelles entre la Commune et la Région, l'aide de cette dernière pouvant aller jusqu'à 80% du coût des projets (voire 90% pour les projets transcommunaux).

Les 3 enjeux d'une opération de développement rural sont :

- la participation citoyenne : prévue et organisée, elle doit permettre aux citoyens qui le souhaitent de réaliser avec d'autres l'état de la situation de la commune, de définir les objectifs de développement et les projets à mettre en œuvre ; la décision finale demeure cependant de la compétence exclusive du Conseil communal.
- la mise sur pied d'un programme global et durable : une telle opération concerne en effet l'ensemble des aspects qui font la vie d'une commune rurale, tels que l'agriculture, l'économie, l'emploi, l'aménagement du territoire, l'environnement, la mobilité, etc.
- une réflexion stratégique de long terme : car les objectifs émanant de cette réflexion collective orienteront la politique locale pour plusieurs années.

## DES PISTES POUR DES REVENDICATIONS

La croissance du vote FN dans les régions périurbaines françaises en déclin peut être analysé, entre autres et de façon exemplaire, comme le produit d'un manque de vision cohérente et réfléchi en matière d'aménagement du territoire, qui conduit à la relégation de quartiers voire de pans entiers du territoire. Une telle vision passe notamment par une politique de mixité sociale des espaces publics (et privés) et une implication forte de chaque commune et de chaque niveau de pouvoir en vue de jouer un rôle responsable de régulation et de structuration du territoire.

### 1. Renforcer les consultations et la concertation

Toute décision en matière d'aménagement du territoire doit être précédée par une large consultation incluant non seulement les associations soucieuses du respect de l'environnement et de la qualité de vie mais également les organisations socio-économiques ainsi que les mouvements d'éducation permanente.

La consultation doit comprendre d'une part une phase d'enquête et de recueil des avis de la population et des associations, et d'autre part une démarche d'éducation basée sur la circulation et la diffusion des informations ainsi que sur une formation des citoyens à la maîtrise des enjeux en vue de structurer un débat réellement démocratique.

Il est souhaitable que cette consultation fasse ensuite place à une réelle concertation (telle celle en vigueur en matière socio-économique, avec les interlocuteurs sociaux), concertation qui permettra d'anticiper les décisions, d'impliquer la population en la responsabilisant mais également en lui reconnaissant des droits en ce domaine.

Après avoir pris leur décision dans les instances adéquates, les mandataires politiques doivent enfin être amenés à justifier leur choix auprès du Conseil communal, de la Commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité, et autant que possible, de l'ensemble des citoyens.

### 2. Prééminence de l'action publique

Il ne s'agit pas de considérer que tout projet public est automatiquement valable mais plutôt de réaffirmer la priorité à donner à l'action publique, à des projets d'intérêt collectif, face à la dérégulation et aux projets qui profitent uniquement à certains groupes.

L'initiative publique doit favoriser l'encadrement et la régulation du marché plutôt que la réparation des dégâts causés par des initiatives privées incontrôlées : cela est notamment possible par une politique foncière dynamique permettant de réaliser rapidement et à des conditions financières acceptables des opérations qui cadrent dans les objectifs repris ci-dessous.

### 3. Une vision globale, à long terme et solidaire

Les initiatives et les projets locaux en matière d'aménagement du territoire doivent être envisagés non seulement en fonction de leur impact micro-local mais également en lien avec les communes voisines, voire les provinces, ainsi qu'en intégrant dans la réflexion les effets produits à long terme.

### 4. Des projets cohérents

Chaque projet communal doit répondre simultanément à six priorités :

- La gestion parcimonieuse du sol : le territoire est une ressource limitée qu'il convient d'utiliser parcimonieusement, en limitant l'extension de l'habitat et en privilégiant les zones déjà équipées en dessertes et en services, ainsi qu'en assainissant et en réutilisant les sites désaffectés.
- La revalorisation des espaces publics en distinguant les espaces à circuler (voiries de liaison entre noyaux d'habitat) et les espaces à vivre (voiries internes aux agglomérations et aux villages), par une politique cohérente d'aménagement d'espaces publics de qualité diversifiés qui rencontrent la multiplicité des fonctions d'un centre urbain ou rural.
- Le droit pour tous à un égal accès au centre-ville et au cœur des villages. Ce droit (avec ce qu'il suppose d'accès aux services et aux commerces) est indissociable du droit au logement économiquement abordable pour toutes les catégories sociales, en particulier dans les centres-villes où cette fonction est fragilisée. Il est lié également à la présence de transports en commun rapides et fréquents, qui demeurent indispensables pour certaines catégories de personnes.
- La mixité des fonctions et des populations qui doit viser à diversifier les centres urbains et ruraux (logements, commerces, bureaux, entreprises, etc.) et à les rendre accessibles à toutes les catégories sociales, évitant ainsi la création de ghettos.
- L'intégration paysagère qui constitue à la fois un élément de la qualité de vie des habitants et une richesse collective dont l'usage permet, en outre, de développer une activité économique génératrice de valeur ajoutée et d'emplois (tourisme).
- La réduction des émissions de gaz à effet de serre : ceux-ci sont directement influencés par le type d'aménagement du territoire et le niveau de consommation énergétique des ménages et des activités. En ville notamment, il est essentiel de préserver et développer la nature dans la ville (parcs, squares, etc.). Comme l'a montré un rapport de l'Agence européenne de l'environnement, la présence d'espaces verts en milieu urbain est un facteur de lutte contre les conséquences du réchauffement climatique (vagues de chaleur, etc.). Elle contribue également à améliorer la qualité de vie.

### 5. En matière de développement économique

Aujourd'hui, en Région wallonne, les entreprises sont demandeurs que davantage d'espaces soient libérés pour l'implantation et/ou l'extension d'entreprises.

Dans une perspective d'utilisation parcimonieuse du sol, il est nécessaire d'occuper de manière prioritaire les sites à réaménager et de densifier les zonings existants par un nouveau découpage du plan parcellaire de certaines zones d'activité économique qui présentent des espaces inoccupés.

De plus, comme le recommande une étude confiée à la CPDT\*, il est souhaitable d'orienter davantage qu'aujourd'hui les activités qui sont compatibles avec un voisinage résidentiel « vers des projets de microzones insérés ou accolés à des tissus urbanisés d'une relative densité, [cela] minimise la dépendance à la voiture, réduit la consommation du foncier neuf au détriment de la zone agricole et permet de redynamiser les centres urbains ». Les zones d'activités économiques pourront ainsi être réservées à des entreprises qui n'ont pas leur place dans les noyaux d'habitat.

## LES OUTILS DE PARTICIPATION

Dans le souci d'une plus large participation de la population à la gestion de leur cadre de vie, le CoDT\* prévoit que les autorités communales peuvent créer, ou renouveler dans les trois mois qui suivent les élections communales, une CCATM\*.

Bien que la CCATM\* soit un organe purement consultatif, l'avis des membres de la commission doit être obligatoirement demandé par les autorités communales pour certaines matières (SDC\*, SOL\*, etc.). La commission peut aussi, d'initiative, rendre des avis aux autorités communales sur l'évolution des idées et des principes dans ses matières et sur les enjeux et les objectifs du développement territorial local.

A l'instar du CoDT\* en Région wallonne, le COBAT\* prévoit la création dans chaque commune d'une commission de concertation.

Une Commission locale de développement rural (CLDR) est mise en place dans les communes qui décident de mener

une opération de développement rural. La phase d'élaboration et de réalisation des projets doit se baser sur la participation des citoyen.ne.s.

Le CoDT\* et le COBAT\* prévoient également que des enquêtes publiques soient organisées par l'autorité communale sur le territoire de laquelle un projet fait l'objet d'une demande d'autorisation (en Wallonie, le CoDT\* introduit « l'annonce de projet », moins contraignante que l'enquête publique, applicable lorsqu'un projet ne concerne que le voisinage immédiat). Durant un laps de temps déterminé, tout.e citoyen.ne intéressé.e peut consulter les dossiers, obtenir des informations techniques et exprimer ses observations. En Région wallonne, une séance de clôture de l'enquête publique, accessible au public, doit être organisée. A Bruxelles, cette disposition n'est pas obligatoire, bien que la commune doive également réaliser une publicité supplémentaire.

## LEXIQUE

- CCATM : commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité.
- COBAT : code bruxellois de l'aménagement du territoire.
- CoDT : code de développement territorial. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017, il remplace le CWATUPE\*.
- CPDT : conférence permanente du développement territorial.
- CWATUPE : code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie.
- PCD : plan communal de développement.
- PCDR : programme communal de développement rural.
- PPAS : plan particulier d'affectation du sol.
- PRAS : plan régional d'affectation du sol.
- SDC : schéma de développement communal. Anciennement appelé, dans le cadre du CWATUPE\*, le « schéma de structure communal ».
- SAR : sites à réaménager. Anciennement appelés « sites d'activité économique désaffectés », les SAR concernent d'anciens sites d'activités industrielles, commerciales, administratives, etc. qui présentent un état de désaffectation ou d'abandon nuisant au bon aménagement des lieux.
- SDER : schéma de développement de l'espace régional. Document d'orientation faitier de l'aménagement du territoire wallon, le SDER, adopté en 1999, est actuellement toujours en vigueur.
- SDT : schéma de développement du territoire. Nouvelle appellation du SDER\* dans le CoDT\*, il est en cours d'élaboration sous l'impulsion du Gouvernement wallon.
- SOL : schéma d'orientation local.

### Notes

1. Les sigles auxquels un astérisque (\*) est accolé sont référencés dans le lexique en fin de note.
2. La Wallonie est couverte par 23 plans de secteur – réalisés entre 1977 et 1987 - dont les limites correspondent approximativement à celles des arrondissements. L'objet du plan de secteur est de définir pour l'avenir les affectations du sol au 1/10000 (1 cm = 100 mètres), c'est-à-dire les meilleures utilisations possibles de celui-ci, afin de les harmoniser entre elles et d'éviter la consommation abusive d'espace. Dans ce but, on définit des zones auxquelles on attribue une destination accompagnée de prescriptions précisant ce qu'on peut (ou pas) y faire.