



8. Aménagement du territoire et gouvernance

«**L'aménagement du territoire** est l'organisation globale de l'espace destinée à permettre aux citoyens de vivre de la manière la plus épanouissante possible dans le respect du patrimoine commun, aujourd'hui et dans le futur. Pour mettre en œuvre la politique d'aménagement, les pouvoirs publics recourent à des instruments juridiques adaptés à l'issue de processus d'étude des lieux, de réflexion prospective et de participation des citoyens.»

«**La gouvernance** désigne l'ensemble des mesures, des règles et des organes de décision, d'information et d'évaluation, qui permettent d'assurer le bon fonctionnement d'une collectivité. Dans l'élaboration et/ou la mise en œuvre des politiques publiques destinées à atteindre des objectifs communs de développement durable, elle fait appel à une diversité d'acteurs publics ou privés.»

1. LES OUTILS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE¹

La législation en la matière est régie par le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie (CWATUPE²). La Région et la Commune disposent des pouvoirs exclusifs de décision dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la politique foncière. Les permis sont encadrés par des plans et règlements, eux-mêmes définis, en principe, sur base de documents d'orientation (schémas) qui tracent les grandes lignes du territoire et de ses développements futurs.

Le Code prévoit que la planification spatiale et l'urbanisme sont réglés par sept documents principaux.

Il s'agit : - **Pour la Région :**

- du schéma de développement de l'espace régional (SDER)
- du plan de secteur (PS)
- du règlement régional d'urbanisme (RRU)

- **Pour la Commune :**

- du schéma de structure communal (SSC)
- du rapport urbanistique et environnemental (RUE)
- du plan communal d'aménagement (PCA)
- du règlement communal d'urbanisme (RCU)

Les schémas et le rapport urbanistique et environnemental sont des documents d'orientation. Les plans et les règlements sont des documents à valeur réglementaire.

Les procédures d'autorisation relatives aux actes et travaux sur un terrain ou une construction sont fixées par le permis d'urbanisation et le permis d'urbanisme.

1.1 Les documents de niveau régional

SDER Le Schéma de Développement de l'Espace Régional³ est un document d'orientation qui donne une description complète du territoire wallon et propose des lignes directrices pour sa gestion future. Les choix effectués en matière d'habitat, de cadre de vie, de déplacements, d'implantation d'activités économiques, d'urbanisme, de conservation des milieux naturels... doivent s'accorder avec les objectifs du SDER. Ceux qui s'en écartent doivent être motivés. Datant de 1999, le SDER est instrument évolutif, actuellement en révision.

PS Les Plans de Secteur fixent les affectations du sol. On y distingue deux grands types de zones : les zones destinées à l'urbanisation (habitat, habitat à caractère rural, service public et équipements communautaires, loisirs, activités économiques, extraction) et les zones non destinées à l'urbanisation (agricole, forestière, d'espaces verts, naturelles, de parc). Ils déterminent également les réserves foncières pour l'avenir sous l'appellation de zone d'aménagement communal concerté.

RRU Le Règlement Régional d'Urbanisme contient un ensemble de dispositions d'ordre esthétique ou technique s'appliquant aux immeubles bâtis et à la voirie. Les prescriptions d'ordre esthétique visent notamment à sauvegarder les caractéristiques urbanistiques, architecturales, paysagères de certains quartiers, tant en zone urbaine que rurale. Les prescriptions



d'ordre technique concernant notamment la salubrité, la solidité, la sécurité, l'accès des personnes à mobilité réduite, la protection contre le bruit, la qualité thermique et acoustique des constructions.

1.2 Les documents de niveau communal

Ces documents doivent être conformes aux plans de secteur, dont ils précisent les affectations.

SSC Le Schéma de Structure Communal (SSC) est un document d'orientation, de gestion et de programmation du développement du territoire communal. Il indique notamment les objectifs d'aménagement et leur traduction sur plan, les orientations générales portant sur la mobilité des personnes et des biens, les objectifs portant sur la protection de l'environnement et du patrimoine, de préservation de la biodiversité, les projets de rénovation urbaine ou rurale...

PCA Le Plan Communal d'Aménagement (PCA), document d'urbanisme destiné à couvrir une partie du territoire communal, précise et complète le plan de secteur sous de nombreux aspects. Le PCA est un «zoom» sur une partie du plan de secteur (un quartier, quelques îlots, voire un seul îlot) dont il va préciser dans le détail la localisation des activités. C'est un plan très détaillé qui définit le domaine public, les gabarits des immeubles, et inclut des dispositions d'urbanisme (pentes de toitures, matériaux, etc.).

Sous certaines conditions, le PCA peut déroger au plan de secteur pour autant qu'il ne porte pas atteinte à l'économie de ce dernier.

RCU Le Règlement Communal d'Urbanisme (RCU) complète les règlements régionaux d'urbanisme et ne peut y déroger. Il ne peut pas non plus déroger aux stipulations des plans d'aménagement.

Ils contiennent des prescriptions :

- essentiellement d'ordre esthétique en ce qui a trait aux constructions (implantation, toitures, matériaux, baies) ;
- d'ordres technique et esthétique en ce qui concerne les espaces publics de la commune (gabarit, traitement du sol, mobilier urbain, plantations, parcage, publicité commerciale, canalisations).

RUE Le Rapport Urbanistique Environnemental (RUE) est un outil d'orientation destiné à encadrer l'aménagement de zones locales. Il est notamment obligatoire pour la mise en œuvre des Zones d'Aménagement communal concerté (ZACC). L'initiative d'établir un tel document appartient au Conseil communal ou au Gouvernement.

Témoignage :

Michèle habite avec sa famille dans un quartier paisible. Son fils aîné souhaite acheter une maison dans la commune. Mais il y a peu d'offres en ce moment. Elle a décidé d'assister ce soir au conseil communal. Son voisin lui a parlé d'un projet de construction de plusieurs logements non loin de chez elle.

Le bourgmestre qui explique le point :

«Il nous reste des zones disponibles au plan de secteur, des zones d'aménagement communal concerté (ZACC), que l'on pourrait affecter à du logement. L'une d'entre elles, et c'est bien la seule, couvre un terrain communal, dans un village de 700 habitants. Ce village est certes un peu éloigné mais la mise en œuvre d'un lotissement de +/-50 maisons unifamiliales nous permettrait d'offrir du logement à

des familles et d'assurer des recettes complémentaires pour notre commune qui en a bien besoin. Malheureusement, dans son avis, le Conseil Wallon pour l'Environnement et le Développement Durable (CWEDD) estime que la commune n'a pas assez pris en compte l'impact des déplacements sur l'émission des gaz à effets de serre (GES) ainsi que le coût pour la collectivité de la mise en œuvre et de l'entretien du réseau des voiries nouvelles.»

Michèle se demande «pourquoi la décision ne peut pas être prise uniquement par le conseil communal. Bien sûr, la commune peut être soumise à toutes sortes de pressions (elle pense au propriétaire du terrain habitant la commune), et avoir des intérêts directs tels l'amélioration des finances communales. Un avis extérieur peut être garant d'une plus grande neutralité, mais ce sont les élus communaux qui connaissent le mieux la situation»



2. LES FORMES DE GOUVERNANCE⁴

L'implication des personnes de droit public ou privé, des habitants, citoyens peut prendre diverses formes, selon la méthode utilisée pour concevoir les projets et/ou la stratégie de développement du territoire. On distingue le modèle hiérarchique traditionnel et le modèle négocié.

a) Le *modèle hiérarchique traditionnel* suppose l'intervention d'un acteur institutionnel central (Commune, Province, Région...) qui élabore un avant-projet soumis à une consultation. Dans ce modèle, on peut distinguer :

- **L'information et/ou la sensibilisation des habitants** : il s'agit essentiellement de communication descendante visant à fournir les éléments de compréhension d'une démarche ou d'un projet ; il n'y a pas de réelle participation.
- **La communication** : elle vise à convaincre un public cible de l'intérêt présenté par un processus, une action ; l'interaction est le plus souvent très limitée.
- **La consultation** vise à recueillir l'avis des citoyens, habitants sur un projet tout en laissant les autorités libres de prendre en compte les éléments qu'elles jugent pertinents ;
- **La concertation** suppose une réelle négociation entre les parties qui peut transformer plus ou moins profondément le projet initial, les autorités gardant toutefois l'initiative et le pouvoir de décision.

Quelques exemples⁵ de mécanismes de **consultation** en matière d'aménagement du territoire :

L'enquête publique Tous les documents d'aménagement et d'urbanisme sont soumis à une enquête publique. Il en va de même des permis de lotir importants ainsi que de certains permis d'urbanisme.

Les commissions consultatives Dans ces commissions d'avis, des représentants des différentes composantes de la société civile se réunissent pour débattre des projets ou des législations qui les encadrent et remettent des avis d'ordre général à l'autorité compétente.

- > Au niveau régional, la Commission Régionale d'Aménagement du Territoire (CRAT)
- > Au niveau communal, la Commission Consultative d'Aménagement du Territoire et de la Mobilité (CCATM) est un organe consultatif créé par le Conseil communal et habilité à lui remettre des avis motivés sur des projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

... et d'autres Il s'agit des sondages d'opinion, enquêtes de population, panels de citoyens, réunions d'information/consultation... dont la forme et les modalités de mise en œuvre ne sont pas réglementées et n'ont donc pas de portée officielle.

Quelques exemples de mécanismes de **concertation** en matière d'aménagement du territoire :

Les réunions de concertation Elles sont généralement organisées en fin d'enquête publique, par exemple dans le cadre de l'octroi de certains permis d'urbanisme si le nombre de réclamants lors de l'enquête publique dépasse un certain seuil. Dans ce cas, elle rassemble notamment, l'administration communale, les autres administrations concernées, les représentants des réclamants et du demandeur.

Les commissions de rénovation de quartier (CRQ) Dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine, la commune est tenue de mettre en place une commission de rénovation de quartier pour accompagner le projet. Cette commission est composée de représentants de la Commune, de la CCATM ainsi que des autorités publiques, des sociétés d'habitations sociales, des associations et des habitants intéressés.

... et d'autres : Les comités d'accompagnement de projets, la concertation avec des organes non-institutionnels (associations, groupements d'intérêts, comités de quartier...).

b) Le modèle négocié ne s'appuie pas sur un programme établi a priori, il suppose une **coproduction**, une conception en commun du projet et/ou d'une stratégie de développement selon un processus favorisant l'apprentissage des participants et la création progressive d'une culture commune.



Quelques exemples de coproduction en matière développement territorial :

La coproduction d'un outil de développement stratégique

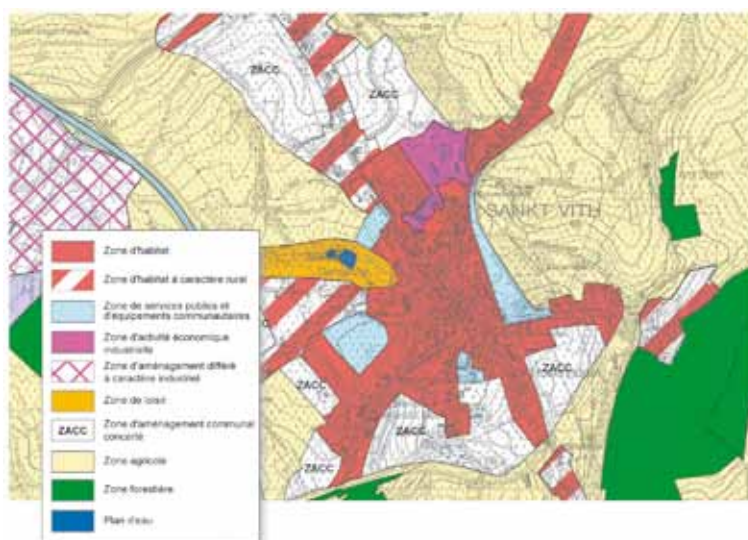
En développement rural, la Commission Locale de Développement Rural (CLDR), constituée de représentants des citoyens et des élus, synthétise, hiérarchise et sélectionne les projets en vue de présenter un projet de programme de développement stratégique, le Programme Communal de Développement Rural (PCDR) à la décision du Conseil Communal.

... et d'autres : les ateliers urbains, les budgets participatifs...

Projet de structure spatiale pour la Wallonie (Source : <http://sder.wallonie.be>)



Plan de secteur



Pour en savoir plus

1. *L'aménagement du territoire expliqué aux enfants*. Dominique Costermans, Ed. Luc Pire et Ed. de la Chambre de Commerce et d'Industrie SA, MRW, DGATLP, 2001, 155p.
2. *Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie*. SPW, DGO4, coordination officielle mise à jour le 24 mars 2011, 323p. <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/pages/DGATLP/Dwnld/CWATUPE.pdf>
3. *Le Schéma de Développement de l'Espace Régional*, Gouvernement wallon, 1999, 233p. <http://sder.wallonie.be>
4. *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques*, CPDT, plaquette n°3. <http://www.cpd.be/telechargement/publications/plaquette/plaquette3.pdf>
5. *Participation, gouvernance et aménagement du territoire : Principes, pratiques et ambiguïtés*, Janine Kievits, Bulletin de la Société géographique de Liège, 49, 2007, 53-58 http://www.bsglg.be/uploads/BSGLg-2007-49-05_KIEVITS.pdf