

CHAPITRE 12

S'orienter dans la jungle de l'urbanisme

schémas de développement

plan de secteur

Lors de votre mobilisation contre un projet nuisible et inadapté, vous allez devoir vous plonger dans la lecture de documents administratifs et juridiques, qui n'est pas la partie la plus agréable de la lutte.

Il est cependant essentiel d'acquérir une connaissance minimum des différents codes, plans et schémas de développement pour faire face aux enjeux.

MOTS CLÉS

parcours, jungle, labyrinthe, dossiers administratifs, règlements juridiques

SOMMAIRE DU CHAPITRE

01. Les codes
02. Le plan de secteur
03. Les schémas de développement

CE

CoDT

CP

Dès que vous vous lancerez dans la contestation d'un projet qui vous paraît inadapté, vous allez vous retrouver confrontés à des réglementations et des références aux noms qui risquent de vous paraître totalement exotiques et franchement hermétiques.

S'orienter dans ce parcours administratif et légal présente beaucoup de ressemblances avec une expédition dans la jungle amazonienne, avec moins d'anacondas mais beaucoup plus d'articles de loi, ceux-ci étant parfois aussi longs et tortueux que ceux-là.

Il est impossible de donner ici toutes les explications (ce ne serait plus un Manuel de résistance mais un véritable Code de résistance !). Mais, avant de nous attaquer aux questions les plus concrètes, il est essentiel de comprendre ce que sont les principaux Codes et Schémas afin de bien comprendre les enjeux pour y faire face.

01. LES CODES

La Région wallonne dispose d'une série de codes qui régissent le fonctionnement dans de nombreuses matières. Dans celles qui nous intéressent pour ce Manuel de Résistance, les trois codes les plus importants sont le Code du Développement territorial, le Code de l'Environnement et le Code wallon du Patrimoine.

A. LE CODE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (CODT)

Le CoDT constitue la base juridique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Son objectif est « *d'assurer un développement durable et attractif du territoire de la Wallonie. Ce développement rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale.* »

Pour cela, « *La Région, les communes et les autres autorités publiques, chacune, dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont acteurs, gestionnaires et garantes de ce développement. À cette fin, elles élaborent des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme* » dont les plus importants sont le plan de secteur, les schémas et les guides d'urbanisme (au niveau régional et communal)¹

B. LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Le Code de l'Environnement énumère et décrit les grands principes de la gestion de l'environnement, en particulier le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur, et rassemble toute la législation wallonne concernant l'environnement.²

1 Service Public de Wallonie (2020) Code du Développement territorial. Disponible sur: <http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymce/apps/amenagement/views/documents/juridique/codt/codt.pdf> (Consulté le 5 juin 2020)

2 Environnement Wallonie (2018) Code de l'environnement. Disponible sur: <http://environnement.wallonie.be/legis/Codeenvironnement/codelIEnvDispcommunesgenerales.htm> (Consulté le 5 juin 2020)

C. LE CODE WALLON DU PATRIMOINE

Ce Code a pour objectif « d'améliorer la protection et la valorisation du patrimoine en tenant compte des intérêts des propriétaires publics et privés et des impératifs de développement économique. » et concerne tant le patrimoine classé que le patrimoine non classé porteur d'un intérêt patrimonial (biens repris à l'inventaire du patrimoine régional, biens repris en zone de protection autour d'un bien classé...)³

Ces Codes mêlent donc, d'une part, des orientations comme le développement durable ou la défense de l'environnement, qui sont en fait des déclarations d'intention non contraignantes, et d'autre part, un ensemble vaste et varié de législations, qui elles, ont valeur légale et sont contraignantes.

02. LE PLAN DE SECTEUR

Parmi tous les « outils » dont dispose la Région wallonne pour organiser l'aménagement du territoire et l'urbanisme, le plus connu et le plus puissant est certainement le Plan de Secteur... qui est en fait constitué de 23 plans de secteurs « locaux » différents qui, mis côté à côté, couvrent tout le territoire de la Wallonie et constituent LE Plan de Secteur (vous suivez toujours ?). Ces plans de secteur « locaux » ont été adoptés entre 1977 et 1987.

Selon la définition donnée par la Région wallonne : « *Le plan de secteur organise l'espace territorial*

wallon et en définit les différentes affectations afin d'assurer le développement des activités humaines de manière harmonieuse et d'éviter la consommation abusive d'espace. Il dispose d'une pleine valeur réglementaire et constitue ainsi la colonne vertébrale d'un développement territorial efficace, cohérent et concerté. »

Le plan de secteur « est divisé en zones destinées à l'urbanisation (zone d'habitat, de loisirs, d'activité économique, etc.) et en zones non destinées à l'urbanisation (zones agricoles, forestières, espaces verts, etc.). »

Il reprend aussi beaucoup d'autres renseignements, comme « l'ensemble des infrastructures (réseau routier, ferroviaire, voies navigables, lignes électriques haute tension, canalisations) et les périmètres de protection (périmètres de liaison écologique, d'intérêt paysager, d'intérêt culture, historique ou esthétique, les points de vue remarquable et leur périmètre, les réservations d'infrastructure principale, les extension de zone d'extraction). »

Enfin, « Si le plan de secteur a valeur réglementaire, il n'est pas figé pour autant. (...) Depuis leur adoption, les (23) plans de secteur ont fait l'objet de nombreuses révisions. Le Gouvernement wallon a en effet estimé nécessaire de les adapter pour y inscrire de nouveaux projets: routes, lignes électriques à haute tension, tracé TGV, nouvelles zones d'activité économique, zones d'extraction, etc. »⁴

³ Wallex (2018) Code Wallon du Patrimoine. Disponible sur : <https://wallex.wallonie.be/contents/acts/20/20213/5.html> (Consulté le 5 juin 2020)

⁴ Géoportail de la Wallonie (2020) Plan de secteur en vigueur (version coordonnée vectorielle) Disponible sur : <https://geoportail.wallonie.be/catalogue/7fe2f305-1302-4297-b67e-792f55acd834.html> (Consulté le 05 juin 2020)

Qu'ajouter à tout cela ? Quelques solides remarques critiques quand même.

- Le plan de secteur est le socle de tout l'édifice de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Mais si vous demandez aujourd'hui à un·e architecte sur quels critères ont été effectués les choix d'affectation des parcelles dans les années 70, vous verrez ses sourcils monter vers le ciel et ses yeux s'écarquiller. En fait, personne n'en sait (plus) rien ! C'est ainsi qu'une grande partie des parcelles cultivées ont été placées en « zones agricoles » (logique !) mais beaucoup d'autres ont été placées en « zones d'habitat ». Pourquoi ? Parce qu'à l'époque, l'idée était de permettre à tous ceux qui voulaient quitter la ville de s'installer à la campagne - ou au moins dans la verdure à proximité de la ville. Mais aussi parce que les promoteurs souhaitaient disposer d'un maximum de terrains à bétonner, asphalté et urbaniser. Et parce que, le terrain à construire valant beaucoup plus que le terrain agricole, les propriétaires de ces terrains pouvaient espérer réaliser de bien bonnes affaires à la revente de leurs terrains.

- Le plan de secteur n'est effectivement pas figé. Le problème, c'est que la grande majorité des modifications qui y ont été apportées ont consisté à transformer des zones agricoles et forestières en zones d'habitat ou d'activité industrielle ou commerciale. Par contre, il y a eu très peu de changements dans l'autre sens, notamment parce qu'il y avait de grosses compensations financières à payer aux propriétaires de ces terrains, étant donné que la valeur des terrains en zone agricole ou forestière était beaucoup plus faible

que celle des terrains en zone d'habitat.

- Aujourd'hui, les conséquences dramatiques pour l'environnement du modèle « des lotissements partout à la campagne » deviennent de plus en plus évidentes. Cela amène à vouloir freiner l'étalement urbain. L'objectif affirmé aujourd'hui par les pouvoirs politiques est de « stopper la bétonisation en 2050 ». Mais la conséquence immédiate de cette perspective, c'est la ruée des promoteurs pour réaliser le maximum de lotissements sur les terrains qu'ils ont achetés au cours des 50 dernières années dans les zones rurales ou en périphérie des villes.

- Une remise à plat du plan de secteur en intégrant toutes les contraintes liées à la lutte contre le dérèglement climatique, à la nécessité de maintenir (et de relancer) une agriculture paysanne et à l'urgence de lutter contre l'étalement urbain est clairement indispensable. Elle impliquerait notamment une beaucoup plus grande protection des zones agricoles et forestières placées en zones d'habitat il y a 50 ans. Mais on ne sent pas le monde politique bouillonner d'envie de se lancer dans ce grand chantier. Vous l'aurez compris : pour les y pousser, une forte pression des collectifs et associations sera donc indispensable.

03. LES SCHÉMAS DE DÉVELOPPEMENT

D'autres outils sont devenus de plus en plus populaires auprès des décideurs politiques, des pouvoirs régionaux et communaux. Ce sont les Schémas de Développement qui prolifèrent et s'imbriquent à tous les niveaux.

C'est ainsi que, si vous habitez Seraing, votre avenir s'inscrit dans les cadres successifs du Schéma de Développement de l'Espace communautaire au niveau de l'Union européenne, puis du Schéma de Développement du Territoire de la Wallonie, du Schéma provincial de Développement Territorial de la Province de Liège, du Schéma de Développement de l'Arrondissement de Liège et, enfin du Schéma de Développement communal de Seraing. Sans oublier le Plan urbain de Mobilité pour l'arrondissement.

A quoi servent donc ces multiples Schémas qui s'emboîtent joyeusement comme dans un jeu de Matriochkas russes ? La trame est toujours la même (le texte qui suit est inventé, le résumé est rapide mais le style officiel est parfaitement respecté) : *« Le territoire (du niveau choisi) constitue un patrimoine commun. Maîtriser son développement s'impose comme une condition pour assurer la prospérité, le cadre de vie et le bien-être de ses habitants. Pour cela, les autorités publiques définissent un "projet de territoire". Ce projet se fonde sur une analyse des principaux enjeux territoriaux, des perspectives et les besoins en termes sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité. Cette analyse permet ensuite de tracer une perspective globale d'avenir pour le territoire concerné, de*

fixer des objectifs de développement et d'aménagement du territoire et enfin de préconiser des mesures dans ces différents domaines dans une perspective de développement durable et de cohésion sociale. »

Que penser de tout cela ?

Deux points positifs tout d'abord :

- l'idée même de planifier le développement territorial d'une région ou d'une commune, plutôt que de l'abandonner au bon vouloir des entrepreneurs, des actionnaires et des promoteurs, est en soi une très bonne chose.
- l'intégration dans ces schémas d'analyses et de perspectives — la lutte contre l'étalement urbain, la priorité à la mobilité douce, la promotion d'une agriculture locale et bio — qui auparavant n'étaient portées que par les associations de défense de l'environnement, les collectifs d'habitant·e·s et le mouvement écologiste (au sens large) est aussi très positif.

Les collectifs peuvent donc trouver dans ces schémas des points d'appui pour critiquer des projets immobiliers, routiers, commerciaux,... qui vont clairement à l'encontre de ces principes et de ces objectifs.

Mais il y a quand même de (grosses) raisons de ne pas s'enthousiasmer à la lecture de ces documents. En voici trois :

- à tous les niveaux, la motivation première avancée pour valoriser les atouts d'une région, d'une province, d'une commune, c'est de lui permettre de mieux se faire une place au soleil dans la concurrence qui l'oppose aux autres. Cette idée d'un système fondé sur la concurrence n'est jamais remise en question et les développements proposés s'insèrent toujours dans cette vision du monde, sans en chercher une autre.
- ces schémas ressemblent souvent à des catalogues de bonnes intentions où toutes les dimensions se combinent harmonieusement pour assurer un avenir radieux. Mais ils n'envisagent quasiment jamais ce qui se passera si les intérêts se mettent brutalement à diverger... Or, tous les jours, les exigences écologiques ou climatiques sont bousculées par les exigences économiques. Ces schémas ont beau promouvoir avec entrain le développement durable, l'agriculture locale et la mobilité douce, le jour où le développement économique « exigera » la construction d'une nouvelle bretelle d'autoroute,... ces recommandations des Schémas risquent bien ne pas peser bien lourd dans la balance.

- C'est d'autant plus vrai que ces schémas sont des déclarations d'intention, pas des lois ou des mesures contraignantes... et que les objectifs et les mesures préconisées ne sont jamais estimées financièrement. Ce qui permet de préconiser beaucoup de choses... et de faire avaler ensuite beaucoup de couleurs au nom du « réalisme » économique et financier.

Vous voilà donc un (tout petit) peu mieux armé·e·s pour vous déplacer dans cette jungle des Codes, des Schémas et des règlementations. Si vous n'êtes pas un·e professionnel·le de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, lire et comprendre ces documents longs et indigestes (la plupart oscillent entre 100 et 400 pages !) peut occuper vos soirées et vos nuits pendant très longtemps. Heureusement, des associations (comme Inter-Environnement Wallonie et, bien sûr, Occupons le terrain) peuvent vous aider à y voir clair et à y puiser des arguments utiles pour votre action.

Il nous reste à jeter un œil sur des questions plus concrètes : les permis et les prises de décision.