

Billet d'humeur

La mission d'urbanisme réglementaire et le marché public de services de prestations intellectuelles

Les enjeux urbanistiques sont de plus en plus pressants. Ils font l'objet de nombreux débats publics, et pour cause, il s'agit de la gestion de «la cité».

Ceux-ci trouvent leurs justifications fondamentales dans les réponses à donner aux grands défis que nos sociétés doivent relever. On épingle le changement climatique lié aux activités humaines résultant de la croissance exponentielle de la population mondiale, mais aussi la recherche d'un équilibre territorial dans la redistribution des richesses produites en lien avec l'équité sociale. En effet, les besoins des populations restent, à tout le moins, proportionnellement constants, alors que nos ressources sont limitées.

Il s'agit là de la trame de fond qui, à l'échelle locale, doit se décliner par la prise de nombreuses mesures, comme le contrôle de l'emprise de l'urbanisation sur les milieux ruraux et naturels, la protection des captages d'eau, la préservation de notre patrimoine culturel..., afin d'assurer un cadre de vie satisfaisant pour l'ensemble de nos concitoyens et des générations futures.

À cet égard, la Wallonie s'est dotée de nombreux outils d'encadrement pour guider ou encourager les responsables politiques locaux dans la gestion de leur territoire, soit à «faire» de l'urbanisme et de l'aménagement. La plupart de ces outils sont regroupés au sein du Code wallon de l'aménagement du

territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE). Il s'agit avant tout d'un code de procédures et de définition de contenus visant les différents documents, dont les outils d'urbanisme.

Parmi les outils d'urbanisme, il apparaît essentiel d'établir la distinction entre les documents à portée stratégique et réglementaire⁰¹ et les projets d'encadrement liés à l'aménagement et l'urbanisme opérationnels.⁰²

L'aménagement «opérationnel» a pour objet d'intervenir sur une portion de territoire, clairement cernée et pour laquelle une action doit être réalisée afin d'éradiquer un «problème», comme la réaffectation d'un site industriel... Ces opérations sont menées de manière conjointe avec les différents pouvoirs (Région, communes, voire intercommunales et dans certains cas, avec le secteur privé). L'élaboration de tels projets d'aménagement et d'urbanisme peut s'assimiler, sous certains aspects, à une mission d'architecture de grande ampleur.

Les documents d'aménagement et d'urbanisme «stratégique et réglementaire», en l'occurrence, le schéma de structure communal, le règlement communal d'urbanisme, le plan communal d'aménagement et le rapport urbanistique et environnemental⁰³, relèvent de **l'initiative exclusive des pouvoirs publics**

01
Voir CWATUPE, Livre I – Dispositions organiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, titres 2 à 4.

02
Voir CWATUPE, Livre II – Dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme opérationnels.

03
L'élaboration du rapport urbanistique et environnemental ne requiert «curieusement» pas le concours d'un urbaniste agréé (oubli dans la législation ?).

04
Voir CWATUPE, Livre I – Dispositions organiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, titres 5 et 6.

05
Voir CWATUPE, Livre I – Dispositions organiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, art. 84.

06
Voir CWATUPE, Livre V – Des mesures d'exécution, art. 279 à 283/5.

07
On peut observer une érosion particulièrement importante du nombre d'urbanistes agréés, dont +/- 40 % n'ont pas sollicité de demande de renouvellement en l'espace de moins de 5 ans!

08
Cette disposition est singulière à la législation en matière d'aménagement et d'urbanisme.

09
L'avant-projet (dans la présente note : baptisée de projet) ou le projet, selon le document d'urbanisme, est la première étape de la conception de celui-ci.

10
Ou, dans le cas des documents stratégiques, à leur annulation par arrêté motivé du Gouvernement.

11
Accompagné de divers conseils.

12
Selon les documents, le contenu est imprécis, d'autant qu'il renvoie à de nombreuses références dont la qualité peut être très variable (exactitude, précision, antériorité...) pouvant requérir des adaptations dont la portée est difficilement quantifiable préalablement par l'urbaniste lors de sa remise d'offre.

(commune ou région selon l'emprise territoriale et éventuellement l'objet) et ce, quelle qu'en soit sa phase, à savoir, le principe de son élaboration, le choix de l'urbaniste agréé chargé d'élaborer le projet de document, l'adoption et l'approbation du document d'urbanisme.

En effet, de tels documents, dès lors qu'ils sont approuvés, visent à arbitrer des situations complexes au regard des enjeux relevés ci-avant. Auquel cas, d'une manière ou d'une autre, ils impactent « toujours » le droit des tiers, au bénéfice recherché de l'intérêt de la communauté. De la sorte, ils ont pour objet de fixer le cadre légal nécessaire à la prise de décision administrative que l'autorité publique (Commune et Région) sera amenée à prendre dans le contexte du régime des permis⁰⁴, soit à instruire et délibérer sur les demandes qui sont introduites par des tiers (public et privé) et visant les actes et travaux listés par le CWATUPE.⁰⁵

L'élaboration de ces documents est confiée à un urbaniste **agréé**⁰⁶, sous le couvert d'un arrêté ministériel octroyé pour une période de quatre ans (renouvelable) et après avis circonstancié de l'administration régionale et de la commission d'agrément des auteurs de projets.⁰⁷

L'urbaniste agréé se voit confier la mission d'élaborer le projet de document d'urbanisme à l'issue de deux procédures administratives de désignation, à savoir :

1. être adjudicataire au sens de la loi sur les marchés publics et du respect des dispositions sociales (ONSS), notamment en matière de personnel employé (condition requise pour constituer une équipe pluridisciplinaire exigée disposant de l'agrément pour l'élaboration des schémas de structure et des règlements communaux d'urbanisme) ;
2. être désigné par le Conseil communal⁰⁸, en sa qualité d'urbaniste agréé, qui le charge de **l'élaboration du projet**.⁰⁹

Le public averti sait que ces législations (Marchés publics et CWATUPE) sont en mutation permanente, afin de répondre aux défis précités, tout en transposant diverses directives européennes et recommandations internationales. Toutefois, force est de constater qu'aucun lien n'est établi entre les diverses législations, d'autant plus qu'elles relèvent de niveaux de pouvoirs distincts et indépendants l'un de l'autre. Cette absence de coordination est particulièrement pénalisante pour les acteurs prestataires de services et singulièrement les urbanistes agréés, dès lors que leur activité professionnelle en est **exclusivement dépendante**.

De manière concrète, la mission d'élaboration d'un document d'urbanisme réglementaire relève de deux étapes fondamentales, à savoir :

1. le **projet** du document d'urbanisme soumis à l'**adoption provisoire** par le conseil communal,
2. l'adoption définitive par le conseil communal, suivie de l'approbation par l'autorité ministérielle.¹⁰

Ainsi, pour la première étape et **en tenant compte des directives de l'autorité communale**¹¹, l'urbaniste agréé se voit chargé de proposer un projet, dont le contenu¹² est fixé par les dispositions du CWATUPE. Dès la remise du projet, la mission (intellectuelle) de l'urbaniste doit être considérée comme achevée, sachant que le projet est versé dans le « domaine public ».

La seconde étape est enclenchée après l'adoption provisoire du document d'urbanisme par le Conseil communal et à l'initiative de celui-ci.

Plusieurs phases successives sont préalablement requises à l'adoption définitive du document par le Conseil communal :

1. Mise à l'enquête publique et demande d'avis au fonctionnaire délégué (FD)¹³ ;
2. Analyse du document et des remarques formulées dans le cadre de l'enquête publique par la Commission communale d'Aménagement

13

La demande d'avis du FD est préalable à l'adoption provisoire dans le cas du plan communal d'aménagement.

14

Exemption de cet avis dans certains cas.

15

Prérogative exclusive du Conseil communal.

16

Disposition spécifique à l'élaboration du plan communal d'aménagement.

17

Les principales causes nécessitant une seconde enquête publique relèvent très régulièrement d'un revirement du point de vue de l'autorité publique (changement de pouvoir, adaptation de la législation et des concepts), auquel cas, la procédure amène à devoir considérer qu'il s'agit d'un nouveau document d'urbanisme (sur le même objet) nécessitant à nouveau une adoption provisoire par le Conseil communal (par mesure de sécurité juridique).

18

Il est courant d'observer des suspensions de missions d'élaboration de documents d'urbanisme lesquelles s'étendent sur plusieurs années dépassant parfois 10 ans... et sans certitude d'une réactivation (eu égard aux changements nombreux des législations...).

19

Disposition liée aux appels d'offre.

20

Sous réserve de frais liés à la fourniture de reproduction de documents et éventuellement, d'une réunion...

21

À tout le moins, on peut relever une discrimination

du territoire et de la Mobilité (CCATM);

3. Analyse externe :

- évaluation du document et du bon déroulement des procédures, notamment dans le cadre de l'enquête publique, par le Conseil Wallon pour l'Environnement et le Développement durable (CWEDD),
- avis à la Direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement (SPW – DGO3)¹⁴,
- avis de toutes autres instances et personnes que le Conseil communal juge nécessaire de consulter, laissés à sa discrétion;
- 4. Adoption définitive du document d'urbanisme par le Conseil communal;
- 5. Approbation du document d'urbanisme par l'autorité ministérielle.

Durant cette seconde étape, et bien que non visé par les dispositions du CWATUPE, l'urbaniste agréé se voit chargé en sus :

- d'une part, d'un accompagnement relevant d'une assistance à la décision, notamment, dans l'analyse des remarques formulées dans le cadre des procédures de consultation, de la rédaction de la déclaration environnementale¹⁵ et, au besoin, d'adaptations visant des modifications mineures¹⁶, voire encore, de devoir réviser le document pour le conformer à des **modifications majeures impliquant une nouvelle enquête publique**¹⁷;
- d'autre part, d'une aide matérielle, dans la fourniture des reproductions des différents documents.

Pour l'urbaniste agréé, un tel mécanisme ne s'accommode que très partiellement des dispositions «classiques» de la loi sur les marchés publics. En effet, il est de pratique quasi systématique que les cahiers des charges qui lui sont soumis, ne tiennent nullement compte des spécificités de la **mission d'urbanisme**. Davantage qu'une simple production d'un document, cette mission requiert une très grande disponibilité et une écoute permanente utile et

nécessaire à son élaboration, s'inscrivant dans la complexité et la transversalité. Pour rappel, – il s'agit de produire un document **d'utilité publique**, à vocation réglementaire et dont **le bon aboutissement relève de la seule autorité politique**.¹⁸ Auquel cas, l'urbaniste est dans l'impossibilité matérielle de maîtriser l'étendue de sa mission (durée, prestations à fournir...) et, en conséquence, de la budgétiser.

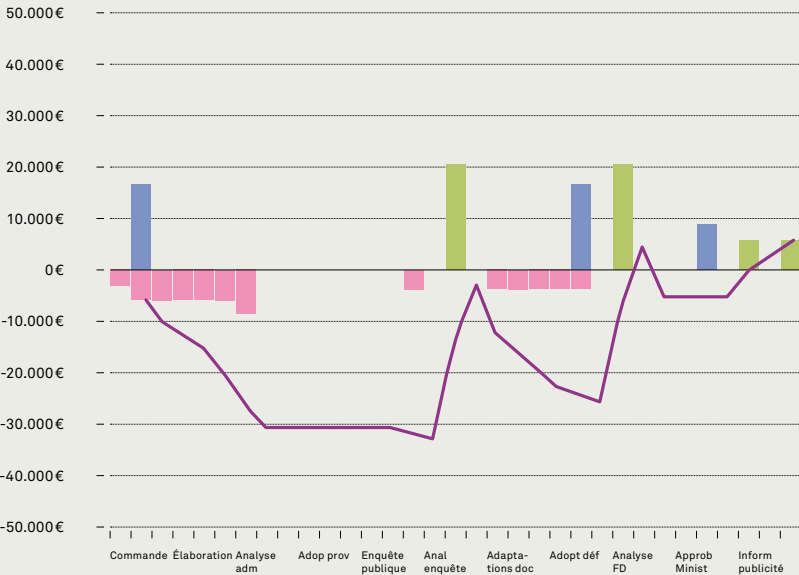
Dans les faits aujourd'hui, et outre les conditions bien connues de tous, à savoir que les délais de paiement émanant des pouvoirs publics sont exagérément longs, on observe que l'urbaniste agréé se voit, **de surcroît, contraint et sans aucun dialogue possible**¹⁹ :

- à travailler au forfait absolu²⁰,
- de consentir à n'être rémunéré qu'à l'approbation de chaque phase intermédiaire (pouvant chacune, être suspendue pendant de nombreux mois ou années, sans aucune garantie de notification de commande, ni indemnité de quelque nature que se soit...), alors qu'un entrepreneur de travaux introduit un état d'avancement mensuel²¹ limitant dès lors ses besoins de trésorerie...
- de déposer une caution équivalente à 5 % du marché **global** à la notification de la commande, alors que :
 - la responsabilité de l'urbaniste agréé relève d'une obligation de moyens (remise d'un **projet** de document d'urbanisme) et non d'une obligation de résultat qui ressort d'une **décision politique**, à savoir l'adoption définitive suivie d'une approbation ministérielle;
 - qu'il doit être couvert par un agrément ministériel pour être chargé par une telle mission et donc, dispose de la garantie de l'autorité régionale.

Ainsi, la transposition économique encadrée par les dispositions trop strictes de la loi sur les marchés publics et traduite dans les cahiers spéciaux des charges visant l'élaboration d'un document d'urbanisme, amène à ce que l'urbaniste agréé doive préfinancer +/- 70 %

Projection financière traduisant les dispositions fixées dans un cahier spécial des charges (standard) visant l'élaboration d'un document d'urbanisme à valeur réglementaire (ex : PCA sur une période de 32 mois).

Légende
 ■ Paiement honoraires
 ■ Liquidation subvention RW
 ■ Charge d'étude (mensuelle)
 — Solde intermédiaire



flagrante à cet égard ; il s'agit ici du point le plus crucial garantissant la viabilité de toute entreprise. En effet, la rotation du monde économique est basée sur un rythme mensuel (rémunération des employés, paiement de l'ONSS, du précompte professionnel, des énergies, des loyers, des prêts d'investissement...). Ne pouvoir compter sur une rentrée financière régulière et selon ce rythme condamne inévitablement l'entreprise...

22

Pour le lecteur intéressé, voir :

— *Plaidoyer pour une harmonisation des outils de planification et d'urbanisme en Région wallonne et en Région de Bruxelles capitale*. CUB, le 6 décembre 2009.

— *Les prestations intellectuelles relatives aux missions d'urbanisme : Plaidoyer pour des marchés publics de services équitables en Région wallonne et en Région de Bruxelles capitale*. CUB, le 19 novembre 2009.

— *Évaluation du CWATUPE : Son impact sur les objectifs stratégiques de la Région liés à la structure territoriale et au développement durable*. CUB, le 12 juillet 2011.

du montant escompté (ou le cautionnement en sus) et ce, sur des périodes indéterminées (pouvant dépasser dans certains cas, la dizaine d'années et sans certitude de reprise...) (voir figure ci-dessus). Un tel encours financier est **absolument inacceptable et inéquitable**. Il met en péril la viabilité de son bureau...

Cette situation est encore plus préjudiciable, dès lors qu'une remise en activité (et d'avantage encore que l'étude initiale était proche de son aboutissement) est commandée après un changement de législation, alors que manifestement, la charge financière des nouvelles prestations dépassera le seuil de 50 % du montant initial...

De telles contraintes, qui se sont renforcées au fil des années, parallèlement à l'augmentation de la multiplicité de nouvelles dispositions légales, s'opposent au bon exercice des missions d'élaboration des documents d'urbanisme réglementaire. Elles ont, au contraire de l'effet recherché de protection de l'intérêt de l'autorité publique, pour conséquence d'ébranler la profession dans son ensemble, et mettre en péril le bon aboutissement de la mission qui leur est confiée.

Aussi depuis quelques années, on peut observer une érosion certaine du nombre d'urbanistes agréés. En outre, la CUB est de plus

en plus souvent interpellée par les communes qui ne reçoivent plus d'offres...

Enfin, il apparaît de plus en plus difficile d'intéresser de jeunes urbanistes au sein des équipes constituées, sachant qu'un tel modèle ne permet pas de faire face aux obligations sociales incombant à l'employeur, ici l'urbaniste agréé, dès lors qu'il doit constituer une équipe pluridisciplinaire.

Un tel contexte, s'il ne peut être réajusté au profit de tous et de l'intérêt commun, aura pour conséquence, un abandon complet de champ d'exercice de la profession, tant les conditions matérielles sont déplorables pour les urbanistes agréés.

Il apparaît primordial aujourd'hui, que les différents pouvoirs publics, agissant de près ou de loin avec la matière que nous traitons, puissent **enfin prêter attention** à nos appels répétés, laissés sans suite depuis trop longtemps...²²

— Pour la *Chambre des Urbanistes de Belgique, Le Conseil de Direction*