

Elections : 30 propositions de la Chambre des Métiers

**Simplification administrative en matière
d'urbanisme**



Février 2023

Objectif de la note :

- identifier les origines des lenteurs administratives (ci-après « les facteurs bloquants »)
- proposer - dans l'intérêt de l'accélération de la vie économique - des solutions pour y remédier

Il faudra parallèlement tenir compte d'une série de considérations générales :

- alourdissement progressif de la législation → procéder non seulement à des simplifications administratives, mais à des simplifications du droit lui-même, des textes légaux qui ont tendance à se compliquer au fil du temps,
- la législation en matière de protection de l'environnement et son application constitue un des obstacles majeurs dans le cadre de la vie économique (délais très longs, silences inacceptables, ...),
 - ♦ impression que la protection de la nature suscite de plus en plus souvent des débats à caractère purement dogmatique,
 - ♦ champ d'application de la loi en matière de protection de la nature et des ressources naturelles est de plus en plus étendu :
 - progressivement étendue aux zones urbanisées et aux zones destinées à être urbanisées.
 - implémente différentes zones protégées : zones protégées d'intérêt communautaire (elles-mêmes subdivisées en zones spéciales de conservation et zones de protection spéciale), zones protégées d'intérêt national, zones protégées d'importance communale
 - par ailleurs : zones découlant du plan directeur sectoriel « paysages »,
- bien souvent des dossiers restent bloqués en raison d'un manque de communication entre autorités concernées, de luttes de compétences internes.

1. Facteurs bloquants liés aux lois sectorielles

1.1. Facteurs bloquants liés à la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Facteurs bloquants trouvent leurs origines dans deux causes :

- le caractère « radical » du texte légal lui-même et
- son application restrictive par les autorités compétentes.

Même le Mouvement Ecologique a plus particulièrement mis en exergue les résultats contreproductifs découlant de la protection des biotopes à l'intérieur de la zone urbanisée/destinée à être urbanisée

Il ne faut en effet pas oublier que toute zone constructible définie sous la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain a déjà passé le contrôle et le cap de l'approbation du ministère de l'Environnement.

De toute façon, tout projet risquant d'impacter sur l'environnement et à réaliser dans n'importe quelle zone du territoire est, par le biais de la loi sur les établissements classés, soumis au contrôle du ministère de l'Environnement.

Proposition :

Limiter les compétences du ministre de l'Environnement aux seules zones vertes et supprimer toute application de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles à l'intérieur des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées

1.2. Facteurs bloquants liés à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**1.2.1. Facteurs bloquants liés à l'article 29bis (pacte logement 2.0)**

Introduit par la loi du 30 juillet 2021 relative au pacte logement 2.0.

L'article 29bis réserve un certain pourcentage de la surface construite brute à dédier au logement d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » à la réalisation de logements abordables. Il impose une cession des fonds réservés aux logements abordables ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds. En contrepartie, le mécanisme autorise le promoteur privé à augmenter le volume construit réservé au logement de 10% par rapport au PAG.

Différents types de problèmes en pratique :

- Augmenter de façon inconsidérée et abstraite les degrés d'utilisation du sol, qui découlent d'une étude urbanistique, de 10% revient à méconnaître ces considérations urbanistiques.
- Il existe des hypothèses où le promoteur n'entend pas développer le maximum du degré d'utilisation du sol car il risque de se retrouver avec des unités invendables sur le marché
- Il existe des hypothèses où il est matériellement impossible d'augmenter davantage le degré d'utilisation du sol.
- Il existe des hypothèses où suivant le PAG actuellement en vigueur, le degré d'utilisation du sol est insuffisant suivant des pures considérations urbanistiques et devrait être augmenté sous cet aspect. Dans certains cas, il peut advenir que le PAG n'est pas modifié et qu'en application de l'augmentation automatique des 10% découlant de l'article 29bis les autorités compétentes tentent d'atteindre les densités qui seraient en réalité justifiées d'un point de vue urbanistique. Dans ce cas, la contrepartie voulue par le législateur est neutralisée.

Proposition :

Insérer à l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain la possibilité d'un système d'indemnisation financière à côté de l'augmentation du degré d'utilisation du sol destiné à du logement de 10%.

1.2.2. Facteurs bloquants liés à la lourdeur de la procédure

Dans les cas où il devrait être dérogé à travers un PAP à un PAG, la loi de 2004 impose à chaque fois une lourde procédure de modification du PAG pour ensuite permettre l'élaboration d'un PAP devant parcourir quasi la même procédure. Il y a dès lors doublement inutile des procédures.

Ce dédoublement inutile de procédures pose problème car :

- il constitue en lui-même un facteur bloquant,
- il est source d'une démultiplication de litiges qui s'ajoutent comme facteur bloquant (ces innombrables possibilités de réclamation et de recours ont un effet de retardation non négligeable).

Proposition :

Assouplir la procédure d'élaboration d'un PAP. Une piste pourrait notamment consister à fusionner les procédures d'élaboration d'un PAP et de modification ponctuelle du PAG rendue nécessaire par un tel PAP.

1.2.3. Facteurs bloquants découlant de l'incohérence de la politique

Proposition :

Renforcer les compétences des communes dans l'identification et le classement de terrains à viabiliser situés actuellement en zone verte. Il faut éviter une opposition purement abstraite et dogmatique à toute extension des zones destinées à être urbanisées de la part des instances étatiques.

Une telle extension devra rester rapidement et facilement possible là où elle fait du sens d'un point de vue urbanistique, notamment en cas d'arrondissement du périmètre d'agglomération.

1.3. Facteurs bloquants liés à la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

Il faudra réfléchir à promouvoir davantage pour des établissements courants un système déclaratif combiné à des mécanismes de réception et de suivi par des organismes agréés.

La Chambre des Métiers voit deux pistes d'action :

- Examiner la possibilité d'une standardisation des procédures et contraintes pour des établissements relevant des classes 1 à 3
- Promouvoir davantage les établissements de classe 4 qui sont largement restés lettre morte sous l'égide de la loi modifiée du 10 juin 1999.

Proposition :

Simplifier la législation en matière d'établissements classés semble indispensable. Il faudra notamment réfléchir à promouvoir davantage, pour des établissements courants, un système déclaratif combiné à des mécanismes de réception et de suivi par des organismes agréés.

2. Facteurs bloquants transversaux

2.1. Elaboration des plans d'aménagement particulier « nouveau quartier »

Si toutes les administrations impliquées interviennent de façon coordonnée en amont de l'adoption d'un PAP NQ (comme c'est déjà actuellement le cas de façon informelle dans le cadre de la plateforme de concertation PAP auprès du ministre de l'Intérieur), il est inutile et absurde de perdre du temps avec des autorisations en aval de l'approbation du PAP.

Il serait donc envisageable de formaliser le travail de la plateforme de concertation. Un PAP NQ qui serait conforme aux travaux de cette plateforme se verrait dispensé de toutes autorisations. Dans ce contexte, il est rappelé que la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement prévoit en son article 19 une telle dispense pour les infrastructures de transport (dispenses pour les autorisations suivantes : protection de la nature et des ressources naturelles, aménagement communal et développement urbain, eau, loi communale et établissements classés).

Proposition :

Formaliser une plateforme administrative réunissant toutes les administrations susceptibles d'être concernées par l'élaboration, la conception et l'exécution d'un PAP NQ : aménagement du territoire, aménagement communal, ministère de l'Environnement, ministère de la Culture, gestion de l'Eau, CGDIS, etc.

Dans un souci d'efficacité, un projet de PAP NQ devrait être présenté et discuté au sein de cette plateforme dans deux réunions au maximum à tenir dans une période légalement préfixée. Si le projet de PAP NQ est élaboré en conformité avec les recommandations de cette plateforme, il serait exempt des autorisations sectorielles. En revanche, si l'initiateur du projet décidait de ne pas suivre les recommandations de la plateforme, il devrait suivre les procédures de droit commun.

Il faudrait cependant que l'initiateur du projet ait au préalable discuté son projet avec les instances communales pour ne pas saisir cette plateforme d'une feuille blanche ou d'un projet non soutenu par la commune concernée.

2.2. Prise en compte de la possibilité de recourir à des lois spéciales pour certains projets d'envergure

Pour certains projets, surtout des projets d'utilité publique, il serait possible d'éviter les facteurs bloquants découlant des régimes d'autorisations sectorielles en recourant à des lois spéciales.

La directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (« EIE ») admet expressément une exception à son application en cas de recours à un acte législatif.

Proposition :

Afin d'éviter des pertes de temps trop importantes en raison notamment des enquêtes publiques, on peut réfléchir à l'adoption de lois spéciales pour autoriser certains projets d'envergure.

2.3. Perte de temps et insécurités découlant de la (ré)introduction dans certaines législations du recours en annulation

Le législateur a eu une tendance au cours des dernières années à vouloir soustraire l'administration au maximum au contrôle juridictionnel en remplaçant des recours en réformation par des recours en annulation.

Dans le cadre d'un recours en réformation le juge est amené à se placer au jour ou il rend sa décision et « est appelé à analyser les éléments de fait et de droit tels qu'ils existent à ce jour précis ». D'autre part, le juge de la réformation est « habilité, voire même obligé à refaire la décision en lieu et place de l'administration ».

De tels pouvoirs ne sont pas dévolus au juge de l'annulation qui « est appelé à se placer au jour de la prise de la décision administrative critiquée devant lui ». Par ailleurs, le juge de l'annulation ne peut pas substituer sa décision à celle de l'administration.

Ces deux inconvénients attachés au recours en annulation sont de nature à rendre la justice administrative lente et fastidieuse et, parfois - en présence de changements des faits ou du cadre légal depuis la décision entreprise - abstraite et académique.

Proposition :

(Ré)intégrer dans les législations sectorielles des recours en réformation.

Alternativement, on peut réfléchir - en raison du rapprochement jurisprudentiel des pouvoirs du juge de l'annulation et du juge de la réformation - de ne prévoir qu'un seul recours de type réformation ou pleine juridiction. En effet, la dualité classique entre recours en annulation et recours en réformation est devenue anachronique. Une telle approche nécessiterait une réforme du contentieux administratif. Cette dernière approche aurait pour avantage de ne pas devoir modifier toutes les législations sectorielles pour introduire ou réintroduire un recours en réformation, mais ce recours de type nouveau s'appliquerait d'office et de façon générale.

2.4. Perte de temps en cas de recours devant les juridictions administratives

L'existence d'un recours entraîne souvent des situations de blocage en pratique dans la mesure où un promoteur est contraint de suspendre tout développement en attendant que les procédures soient vidées.

Même si cette situation relève d'un problème d'organisation de la justice, il faudrait réfléchir à un système qui permettrait au juge administratif de faire une distinction entre affaires urgentes et affaires non urgentes. Au lieu de fixer toutes les affaires suivant un simple critère chronologique, comme c'est le cas actuellement, les affaires urgentes pourraient bénéficier d'une date de plaidoiries préférentielle.

Proposition :

Une accélération des délais de plaidoiries de certains dossiers pendants devant le Tribunal administratif permettrait de remédier à un blocage de projets immobiliers en raison de l'existence de recours juridictionnels.