

# Le fonctionnement des CCATM : compte-rendu de l'atelier du 8 octobre 2011

## Matinée-rencontre des CCATM

**Date :** octobre 2011 - Supplément théorique à La Lettre des CCATM n°64

**Mots clés :** Atelier, fonctionnement, participation, collègue, conseil, loi organique, règlement d'ordre intérieur, CWATUPE.

**Auteur :** Hélène Ancion

Le samedi 8 octobre 2011 avait lieu à l'Arsenal de Namur une « Matinée-rencontre des CCATM » orchestrée par le Cabinet du ministre de l'Aménagement du Territoire Philippe Henry et par la DGO4, Administration régionale pour l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le patrimoine, le logement et l'énergie.

Il y avait plus de cent quatre-vingts inscrits, ce qui est un beau succès compte tenu du court laps de temps entre l'invitation et l'événement. Mais quand on calcule que les CCATM regroupent plusieurs milliers de personnes, on se dit que les absents étaient décidément fort nombreux. Pour eux, comme pour tous ceux qui se sont déplacés, voici un aperçu des échanges de la matinée.

En tant qu'intervenant dans l'un des quatre ateliers, la Fédération Inter-Environnement Wallonie restitue ici sous forme de compte-rendu les exposés et débats dont elle a été témoin par le biais de deux de ses chargés de mission, Benjamin Assouad et Hélène Ancion. Des informations fournies par d'autres participants ont permis de recouper nos notes, pour atteindre à davantage d'exactitude. Néanmoins, tout commentaire inédit sera le bienvenu pour enrichir ce compte-rendu – je fais ici appel à vos souvenirs, déjà ! Vos envois seront publiés, avec votre autorisation, dans le prochain numéro de la Lettre, qui sera par ailleurs consacré aux résultats de notre grande enquête sur la Wallonie et son aménagement.

## Matinée-rencontre des CCATM à l'Arsenal à Namur Samedi 8 octobre 2011 – PROGRAMME DE LA MATINÉE (pour rappel)

9.00	Accueil – Café
9.30	Accueil par Monsieur Ghislain GERON, Directeur général a.i. de la DGO4 Direction générale opérationnelle Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Énergie
	Discours d'introduction et présentation des ateliers par Monsieur Philippe HENRY, Ministre de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la mobilité
10.00	Atelier 1 : Fonctionnement des CCATM Atelier 2 : Evaluation du CWATUPE Atelier 3 : Les Ateliers du Territoire Atelier 4 : Actualisation du SDER (schéma de développement de l'espace régional) – Noyaux d'habitat
11.30	Pause-café
12.00	Séance plénière – Rapport des quatre ateliers
	Conclusions de Monsieur Ghislain GERON, Directeur général a.i. de la DGO4 Direction générale opérationnelle Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Énergie
12.45	Lunch

### Descriptif de l'atelier 1 Fonctionnement des CCATM

#### Objectif :

*(Objectif construit par la Fédération IEW sur base des indications reçues du Cabinet et de la DGO4)*

Afin de permettre un renouvellement des CCATM qui tire leçon des expériences passées, notre atelier va se poser quatre questions sur le fonctionnement de cet organe, puis tâcher d'y répondre. En plénière, nous exposerons nos propositions de réponses à ces questions. L'esprit de cet atelier peut se traduire dans les termes suivants : « Nous voulons éviter de voir disparaître les CCATM ? Alors démontrons en quoi elles aident les autorités publiques! »

#### Conduite :

*(Conduite façonnée par la Fédération IEW en tenant compte de l'horaire imparti et de la possibilité de faire intervenir des acteurs de terrain)*

Une brève introduction par Hélène Ancion.

Quatre questions, quatre intervenants.

Chaque question est présentée par un orateur qui explique comment il la comprend, ce qu'elle lui inspire et comment il y répond, selon sa pratique.

L'ensemble des participants à l'atelier réagit ensuite à ce témoignage; Hélène Ancion leur donne la parole tour à tour.

Ensuite on passe à la question suivante, et ainsi de suite. Benjamin Assouad prend note de la variété de réponses et opinions, et les structure vers ce qui sera exposé en plénière.

## Compte-rendu de l'atelier 1

### Question 1 : Qu'attend-on d'une CCATM ?

Xavier De Bue, Directeur de l'Aménagement local à la DGO4, décline cette question dans un exposé en deux phases. La première phase, à forte connotation historique, est centrée sur le législateur caché derrière ce « on ». L'autre phase, prospective, décrit les défis auxquels les CCATM devront faire face.

#### **Brève remontée aux origines, aux fondements du texte réglementaire. Quelle histoire, derrière les articles du Code concernant les CCATM ?**

Qu'attendait le législateur des CCATM ? Dès 1962, il a mis en place des mécanismes de participation faisant intervenir l'enquête publique et, dans les communes de plus de dix mille habitants, la possibilité de mettre sur pied une CCAT. Mais le résultat n'était pas à la hauteur des attentes, peu de communes s'étant dotées d'une CCAT.

En 1985 sont posés les principes fondateurs des CCAT.

- Ce seront des commissions non expertes, composées de citoyens.
- Elles comporteront un « quart communal » composé de membres représentant les partis politiques de la commune. Ce principe reflète une volonté de faire participer le pouvoir politique aux réunions pour qu'il entende la population. Il ne s'agit ni d'espionnage, ni de noyautage. Les conseillers communaux sont des citoyens, après tout.
- En 1989, le régime de décentralisation démarre. Une commune fonctionnera de manière décentralisée, pourvu qu'elle se soit munie des trois outils suivants :
  - SSC (Schéma de Structure Communal)
  - RCU (Règlement Communal d'Urbanisme)
  - CCAT

L'équation de la décentralisation repose sur un équilibre tout relatif, car le législateur attend de la CCAT qu'elle forme une contrepartie efficace à l'autonomie communale. Cette mission ardue autant que floue est balisée par un garde-fou : l'avis conforme du Fonctionnaire délégué.

Dans les années 1990, plusieurs changements ont lieu, qui perdurent aujourd'hui :

- Le Décret Mobilité consacre la CCAT dans son rôle d'organe d'avis sur la mobilité, signalé par le « M » qu'on ajoute à son nom.
- De nouvelles commissions communales ou locales sont officialisées, parallèlement à la CCATM, ainsi la commission locale de développement rural et la commission de mobilité, par exemple.
- Lors de la dernière législature, le législateur a décidé que la subvention pour le salaire d'un Conseiller en Aménagement du Territoire serait majorée, pour peu que la commune soit munie d'une CCATM; de manière concomitante, le législateur a décidé que le SSC et le RCU pouvaient être élaborés indépendamment l'un de l'autre, et que la subvention pour leur réalisation restait tributaire de l'existence d'une CCATM. On devine la suite : montée en puissance du nombre de CCATM – aujourd'hui pratiquement chaque commune en a une – et déconnexion vis-à-vis des outils d'aménagement, pourtant indispensables pour une vision englobante du territoire communal. Ajoutons encore :
  - la disparition de l'avis conforme du Fonctionnaire délégué,
  - la réduction des compétences de la CCATM : son avis est obligatoire sur les documents d'aménagements tels que plans d'aménagement, schémas, rapports urbanistiques et environnementaux, mais elle n'a plus à donner obligatoirement d'avis sur les permis d'urbanisme.

#### **Le futur : enjeux et défis**

L'orateur estime que le CWATUPE revu et corrigé améliorera la situation, à l'avantage des CCATM, et que l'on continuera à attendre beaucoup d'elles :

- Au crible de la rationalisation des commissions existantes, actives dans le champ du développement territorial, les CCATM passeront l'épreuve parce qu'elles ont pour elles leur ancienneté et leur capacité à intégrer des thématiques supplémentaires. Le devoir de s'informer va devenir prépondérant.
- Dans la mesure où un document d'aménagement du territoire serait soumis à l'avis de la CCATM, il pourrait se soustraire à l'enquête publique (la salle s'agite).

Xavier De Bue, depuis son arrivée en 1990 à l'administration de l'Aménagement du territoire et de l'urbanisme, a vu la matière se complexifier et en tire plusieurs réflexions :

- Les membres des CCATM ne sont pas des experts; ils gagnent leur expérience en examinant des dossiers liés à des procédures complexes, tout en étant limités à deux mandats successifs en qualité de membre effectif. C'est paradoxal.
- Le législateur a voulu faciliter la vie au citoyen en tant qu'investisseur en multipliant les outils dits « accélérateurs »; il n'a de ce fait certainement pas facilité la vie des CCATM ni de l'administration
- Que l'on renforce ou non la participation, les conflits ne peuvent visiblement être évités. Une juridiciarisation accrue se profile aujourd'hui, avec à la clé la multiplication des recours. Et ce, alors que le législateur avait voulu encourager la participation, précisément pour éviter les recours.

### Débat avec la salle

- .....> Matières de plus en plus complexes : la CCATM utilise les compétences techniques des membres et la mémoire de ceux qui connaissent la commune pour instruire les dossiers; souvent les documents de présentation des projets n'abordent même pas ces points pourtant cruciaux dans la décision.
- .....> Dossiers qui concernent plusieurs communes, mais menés sans ce regard « par-delà la frontière »; c'est alors la CCATM qui rattrape la sauce.
- .....> Difficulté de maintenir quorum et diversité au sein des CCATM, or il est important d'attirer des gens ayant des expertises encore non représentées dans la CCATM.
- .....> Communes rurales où le président démarché lui-même d'éventuels futurs nouveaux membres, faute de candidatures en nombre suffisant;
- .....> Démotivation des membres, quand ils ne trouvent plus leur place dans les débats;
- .....> Poids parfois gênant des élus locaux dans la tenue des débats;
- .....> Absence de lien entre les habitants de la commune et le rôle de la CCATM;
- .....> Indifférence ressentie par plusieurs participants : comme si on n'attendait en fait rien des CCATM.

- .....> La désignation du président ne devrait plus être effectuée par le Conseil communal, mais par la commission.
- .....> La CCATM devrait établir elle-même son ordre du jour, et non se le laisser dicter par l'administration communale.
- .....> Inertie coupable, dans le chef même des CCATM, qui doivent se prendre en main et relire leur règlement d'ordre intérieur ainsi que les articles du CWATUPE, car tout y est, et on ne peut pas faire n'importe quoi.
- .....> La suppression de l'enquête publique sur les plans et schémas d'aménagement dans les communes dotées d'une CCATM serait contraire aux directives européennes sur la participation et sur l'étude des incidences environnementales des plans et programmes.
- .....> Des avis bien construits, bien argumentés, sont utiles au collègue qui peut y trouver la motivation de son autorisation ou de son refus, ou encore conditionner le permis; dans plusieurs communes, le collègue se fie à la réflexion de la CCATM et la suit dans une majorité de cas.

- .....> **Piste d'amélioration :** allègement de la procédure de renouvellement des membres individuels pour permettre par exemple la cooptation en cours de mandat de nouveaux membres.
- .....> **Piste d'amélioration :** la commune convaincrat de son intérêt pour la CCATM si elle prévoyait officiellement d'indemniser les membres qui décident de suivre une formation – NB : toute dépense publique doit être inscrite à l'avance!
- .....> **Piste d'amélioration :** plusieurs communes mettent déjà à disposition du public connecté à Internet l'information sur les enquêtes publiques. Dès lors, la CCATM a la possibilité de s'informer, comme tout citoyen.
- .....> **Piste d'amélioration :** il devrait être obligatoire d'élaborer un SSC et un RCU, outils indispensables pour une vision transversale sur l'ensemble de la commune. Ce sont aussi des aides à la décision.
- .....> **Piste d'amélioration :** davantage d'exigence pour que les dossiers présentant les projets contiennent des situations de fait et de droit lisibles et complètes.

Xavier De Bue signale qu'il n'a pas encore vu de problème de pénurie de membres dans les CCATM, et ce malgré la limitation à deux mandats.

## Question 2 : Quels liens avec le collège communal ?

Michel Chevalier, Président de la CCATM de Mons, témoigne de la relation étroite entre mandataires et dossiers, laquelle peut parfois nuire à la sérénité des débats. Selon lui, la CCATM est morte depuis des années, à petit feu. Elle aurait pu être un lieu de rencontre, elle n'est qu'un organe politisé de plus. Même l'Administration, qui doit aider à instruire les dossiers, n'est pas neutre.

Pour éviter ce déséquilibre entre forces en présence, le contourner, il faut prendre des décisions et de « mauvaises » habitudes. Par exemple, convoquer systématiquement le comité de riverains, s'il existe, lorsqu'un bureau d'études vient présenter un projet. Chacun peut alors exposer son point de vue, les membres peuvent questionner le comité comme ils questionnent l'auteur de l'étude d'incidences ou le promoteur. Ensuite, tous les visiteurs s'en vont, ainsi que tout membre ayant des intérêts dans le dossier. Restée seule, la CCATM débat à ce moment-là, et pas avant.

Parfois, la proximité du collège apporte une note piquante aux débats. Naviguer entre discrétion et pressions est très compliqué, mais peut se désamorcer en rappelant le règlement d'ordre intérieur, et en multipliant les occasions de rencontrer la population. Il faut se rappeler que la CCATM est là pour représenter les griefs et les aspirations de la population.

Il est regrettable que les CCATM soient très peu interrogées ou tenues au courant pendant l'élaboration d'un long dossier. Le positionnement en fin de parcours oblige à prendre connaissance trop rapidement d'une étendue considérable de données.

Le Schéma de Structure, présenté comme une clé de voûte de l'aménagement communal, trouve souvent dans la CCATM son seul défenseur!

## Débat avec la salle

- .....> Un autre président de CCATM apporte la confirmation qu'un rapport de force cordial doit être créé avec le collège pour éviter que la commission reçoive des dossiers tout ficelés, sans aucune marge de manœuvre.
- .....> Le droit de réserve s'applique à tous les membres, y compris aux membres du quart communal, aux membres non-votants et à l'encadrement administratif des séances, or c'est loin d'être compris et appliqué dans toutes les CCATM.
- .....> Suggestion est faite de généraliser le mandat de deux ans à tous les intervenants de la CCATM, y compris aux cadres de l'administration communale et au Fonctionnaire délégué.
- .....> Peut-on appeler « compte-rendu » un « P.-V. » imprécis, stéréotypé et lacunaire, ou bien faut-il apprendre à faire de bons P.-V. ? C'est-à-dire un document qui aide à la construction d'avis propres à chaque projet, et qui reflète la teneur réelle des discussions?
- .....> C'est une chose de ne jamais suivre l'avis de la CCATM ou de l'empêcher de s'exprimer, c'en est une autre quand le collège attend l'avis de la CCATM pour se faire une opinion sur les projets qui lui « tombent dessus ». En dix mots comme en cent, la CCATM n'est pas là pour compenser les déficiences des pouvoirs publics.
- .....> **Piste d'amélioration :** établir une liste de critères clairs que le collège doit appliquer aux projets pour vérifier s'ils doivent passer devant la CCATM (bonne pratique mise en place à Genappe, commune du Brabant Wallon).

**Question 3 : Comment rendre le travail des CCATM le plus efficace possible ?**

Ilunga Pongo, Attaché à la Direction de l'Aménagement local de la DGO4, visite les CCATM, afin de les aider dans leur travail et dans leur fonctionnement. Ici aussi, il est intervenu directement dans le cœur du débat en proposant ses suggestions d'amélioration comme une opinion parmi d'autres. Ce faisant, il a illustré qu'on peut aider la réflexion à avancer sans pour autant monopoliser la chaire!

Il constate ces dernières années un changement de mentalité vers un intérêt plus marqué pour l'aménagement du territoire, une volonté de prendre les choses en main, un besoin de participation.

Dans ses interventions professionnelles, il cible deux recommandations en particulier :

- Spécifier le cadre légal du projet, notamment dans quelle zone du Plan de Secteur il s'inscrit;
- Mobiliser le plan de secteur pour asseoir sa décision.

**Débat avec la salle**

…→ Questions de la Fédération IEW à la salle : seriez-vous prêts à rencontrer votre fonctionnaire délégué ? Pourquoi ne pas organiser une visite du territoire de la commune avec toute la CCATM ? De même, la visite du service d'urbanisme communal ?

…→ **Piste d'amélioration** : grille des avis rendus par la CCATM, pour laquelle le secrétariat doit demander au collègue un retour sur les décisions prises (sinon la grille reste à moitié vide). Cela permet d'avoir une idée de la manière dont les avis sont ou non suivis et une vision chronologique des demandes sur la commune (bonne pratique mise en œuvre à Genappe, commune du Brabant Wallon)

#### Question 4 : Quelles formations sont nécessaires ?

Benjamin Assouad, Chargé de mission à la Fédération Inter-Environnement Wallonie, démonte la conception selon laquelle des formations seraient indispensables. Pour lui, le citoyen n'a pas besoin de multiplier les années d'études ou les diplômes, mais doit plutôt s'intéresser à l'aménagement du territoire en général, se laisser tenter par des filières plus inédites, riches en compléments d'information ou de formation. L'important est de parvenir à des avis rigoureux et clairs, qui reflètent une opinion. La formation n'est pas obligatoire, cela est même contraire à la philosophie qui a présidé à la mise sur pied des CCATM.

- Ce qui compte, c'est la posture citoyenne active et critique : il faut aller chercher l'information, la partager avec sa commission, se concerter, faire jouer l'intelligence collective.
- Il existe une quantité de conférences, d'événements, où la matière est exposée sous tous les angles; cela permet de maîtriser petit à petit un vocabulaire et des notions un peu ardues.
- Dans d'autres pays, villes, régions, des exemples abondent de bons aménagements, il faut profiter de ses déplacements pour examiner ces réalisations.
- Notre région publie beaucoup en la matière : publications de la Conférence permanente de Développement territorial, *Cahiers de l'Urbanisme* devenus *Cahiers Nouveaux*. Ces écrits, qui sont disponibles pour le citoyen, pas seulement pour les chercheurs, existent en version papier et en ligne
  - <http://cpdt.wallonie.be>
  - <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DGATLP/PagesDG/CahUrb.asp>

#### Débat avec la salle

- …→ Les participants expriment un besoin de formation pour lire, comprendre et interpréter un plan.
  - …→ Aucune formation ne peut pallier un délai trop court, qui empêche de bien prendre connaissance d'un dossier.
  - …→ Si la formation n'est pas forcément obligatoire, l'information devrait l'être : qu'est-ce qu'un SSC, RCU, RUE, PCAR ?
  - …→ Ne plus faire de différences entre membres effectifs et suppléants, pour que chacun puisse légitimement rentrer dans la matière et dans les dossiers.
- …→ **Piste d'amélioration :** emmener la CCATM voir les projets avec un bus payé par la commune (bonne pratique menée à Sambreville, commune du Hainaut grâce à une dépense sollicitée suffisamment à l'avance).
  - …→ **Piste d'amélioration :** obtenir de sa commune une aide financière à la formation. NB: abordée lors du débat sur la première question, cette inscription au budget doit impérativement être sollicitée avant que la formation ait lieu. Comme pour toute dépense publique, il faut un accord préalable et un engagement sur le montant qui sera libéré.

## Conclusion de la matinée

Dans sa conclusion générale, Ghislain Géron, directeur a.i. de la DGO4 a marqué son soutien à la tenue d'une réunion annuelle des membres des CCATM (nous en prenons bonne note!) qui durerait une journée entière. Il a fait écho aux craintes des communes quant à leur source de revenus liés à la fiscalité, et plus généralement à la question du financement des communes. Il a encore rappelé la nécessité de développer une approche systémique, telle qu'elle est esquissée aujourd'hui dans la politique des grandes villes, et dans la notion de « bassins de vie ».

## Le brief à l'origine de l'atelier « Fonctionnement des CCATM »

Un mois avant la matinée-rencontre, la Fédération Inter-Environnement Wallonie a reçu de l'administration régionale une invitation à faire partie des intervenants de la journée des CCATM. Plus précisément, il s'agissait de remplir le rôle d'orateur-président de séance pour l'atelier 1 consacré au « Fonctionnement des CCATM », à savoir, présenter la matière, organiser les échanges et les questions-réponses. Un membre de la DGO4 devait, selon cette invitation, assister l'orateur-président en faisant office de secrétaire de séance, disponible pour éventuellement répondre aux questions. Le fil rouge de cet atelier « Fonctionnement des CCATM » était le suivant : « En octobre 2012 auront lieu les prochaines élections communales... Conformément à l'article 7 du CWATUPE, les communes dotées d'une CCATM devront renouveler la composition de celle-ci dans les trois mois de l'installation du nouveau conseil communal. À un an de l'échéance, un bilan de la mandature en cours est le bienvenu pour apprécier le fonctionnement des commissions et l'optimiser lors des prochains renouvellements. Qu'attend-on d'une CCATM? Comment rendre le travail des CCATM le plus efficace possible? Quelles formations sont nécessaires? Quels liens avec le Collège? ».

Notre pertinence par rapport au sujet de l'atelier a été répétée lors de la réunion de préparation du 19 septembre. En effet, outre la publication de « La Lettre aux CCATM » (sic), l'administration régionale et le Cabinet ont reconnu que nous établissons, via nos formations, un contact privilégié avec les membres des CCATM. Ce à quoi il nous a semblé utile de répondre que, nos formations étant ouvertes à toute personne désireuse de mieux participer à la vie de sa commune, ces citoyens ordinaires

nous en apprennent beaucoup sur la manière dont la CCATM et les outils de l'aménagement du territoire sont perçus et utilisés – le jeu de mots est intentionnel!

Devinant que l'affluence serait grande pour cet atelier 1, et afin d'éviter le brouhaha, il paraissait impératif de resserrer le propos sur quelques axes de réflexion. Les quatre questions posées à brûle-pourpoint par le Cabinet (ci-dessus en italique) convenaient tout à fait. Au lieu de les utiliser comme des interrogations rhétoriques, prétextes à déballage et joutes verbales, nous devions faire en sorte que les participants fournissent matière à RÉPONDRE à ces questions. L'articulation avec la plénière coulait alors de source : notre rapporteur d'atelier exposerait à tous les réponses trouvées ensemble pour chacune des questions. Un dernier point de préparation, l'apport du membre de la DGO4. Xavier De Bue ayant connu les premiers pas des CCATM et les ayant suivies depuis 1990, sa place semblait logiquement toute trouvée dans l'atelier 1, comme orateur pour répondre à la première question : « qu'attend-on des CCATM? ». Conformément aux consignes, Xavier De Bue serait ensuite disponible pour répondre aux questions techniques de l'assistance. Le rapportage de l'atelier serait, comme l'animation générale, assuré par les chargés de mission de la Fédération Inter-Environnement Wallonie. À charge pour ces derniers de trouver un orateur pertinent pour les trois autres questions.

## Remerciements

La conduite de l'atelier et le présent compte-rendu ont été rendus possibles par la précieuse collaboration de plusieurs personnes. Michel Chevalier et Ilunga Pongo ont accepté de se prêter au jeu des questions-réponses, pour éveiller les réactions de la salle et rassurer les membres de CCATM sur leur capacité à mener un travail positif et épanouissant. Pascal Garreau, consultant du bureau Perspective Consulting, nous a fait l'honneur d'assister à l'atelier « Fonctionnement des CCATM », parce qu'il souhaitait y trouver matière à enrichir ce chapitre de l'évaluation du CWATUPE; il nous a transmis ses notes. Étienne Albert, Patrice Chalon, Pierre Demazy, René Legrand et Stéphane Vis ont, par leurs réflexions en amont et en aval de l'événement rappelé les priorités absolues : droit de réserve, devoir de restitution fidèle et proportionnée des opinions exprimées. Nous les en remercions chaleureusement. Enfin, que chacune des personnes présentes à cette matinée-rencontre soit remerciée pour avoir apporté au débat une vigueur et une sagacité collectives salutaires.