

PARLEMENT WALLON

SESSION 2021-2022

8 MARS 2022

PROPOSITION DE DÉCRET

**visant à modifier le Code du Développement territorial afin de revoir la constructibilité
en zones inondables**

déposée par

M. Antoine, Mme Schyns,
MM. Desquesnes, Bastin, Dispa et Matagne

RÉSUMÉ

Les terribles inondations de l'été 2021 ont ravagé plusieurs vallées et détruit des quartiers entiers. La présente proposition de décret poursuit notamment les objectifs suivants :

- 1° répondre à l'urgence de la reconstruction des vallées sinistrées et renforcer la sécurité des habitants;*
- 2° aider les communes à gérer les dossiers de permis pour des transformations ou des nouvelles constructions par le biais d'un guide régional en prévoyant notamment des hauteurs minimales;*
- 3° prévoir un avis conforme du fonctionnaire délégué pour les permis introduits dans les zones soumises à un aléa d'inondation élevé ou moyen;*
- 4° prévoir la possibilité pour chaque commune d'adopter un guide communal d'urbanisme adapté à sa réalité;*
- 5° maintenir l'exemption de permis pour les travaux de minime importance dans les zones soumises à un aléa d'inondation faible;*
- 6° prévoir des primes pour l'installation de mécanismes amovibles d'obturation qu'ils soient ou non obligatoires.*

DÉVELOPPEMENT

I. En date du 23 décembre 2021, le Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences a signé une circulaire ministérielle relative à la constructibilité en zones inondables.

La presse s'est fait l'écho de cette nouvelle disposition en signalant que désormais « construire en zones à risque d'inondations sera soumis à des règles strictes en Wallonie ».

Aux dires du Ministre lui-même, qui s'est exprimé dans les médias, il s'agirait en l'occurrence de « durcir les règles ».

Dans les faits, il n'existe à ce jour aucune règle au sens juridique du droit de l'aménagement du territoire.

C'est précisément afin de pallier cette lacune que, dans son avis du 14 septembre 2021 relatif au projet de circulaire que le Ministre lui soumettait, le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie a estimé que cette circulaire est « une première étape qui doit, à terme, prendre la forme d'un guide régional d'urbanisme à valeur normative ».

II. L'ampleur de la catastrophe subie, les souffrances traversées et les angoisses de la population vivant à proximité de tout cours d'eau appellent, parmi tant d'autres leçons à tirer, une réponse urgente : disposer d'une ligne de conduite en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui soit claire, fondée sur les responsabilités complémentaires de la Région et des communes et juridiquement solide de manière à rencontrer concrètement les attentes légitimes de citoyens traumatisés mais aussi à éviter les contestations qui ne manqueront pas de se faire jour au cas par cas.

Il ressort que, dans l'ordonnancement juridique, une simple circulaire ministérielle ne suffit pas.

Pour s'en convaincre, chacun peut mesurer à quel point la précédente circulaire ministérielle du 9 janvier 2003 relative à la délivrance de permis dans les zones exposées à des inondations et à la lutte contre l'imperméabilisation des espaces n'a pas empêché que les pratiques anciennes puissent perdurer et que des permis préalablement refusés ont été octroyés sur recours. En près de vingt ans, des permis ont ainsi été octroyés en zone inondable et il n'est pas douteux que bon nombre de ces actes et travaux n'ont pu que contribuer au drame que la Wallonie a vécu.

III. La présente proposition de décret vise à insérer dans le Code du Développement territorial (CoDT) diverses dispositions qui découlent de ces constats.

Quant au fond, ainsi que l'appelle de ses vœux l'Union des Villes et Communes de Wallonie, elle vise tout d'abord à apporter des éléments techniques dans le Livre III du CoDT relatif aux guides d'urbanisme. Ces éléments, au vu de l'acuité des problèmes rencontrés, ne relèvent pas du simple encouragement attaché aux valeurs indicatives mais se situent au niveau nor-

matif, c'est-à-dire qu'ils prennent pour tout un chacun, autorités compétentes et citoyens, force obligatoire.

Le même Livre III du CoDT est complété par la possibilité pour chaque commune, selon la prise de conscience des citoyens et de leurs élus, mais aussi en fonction des caractéristiques physiques de son propre territoire, de chacun de ses quartiers et villages, d'adopter ou de compléter son guide communal d'urbanisme en réservant aux dispositions nouvelles relatives aux zones d'inondation ou aux axes de ruissellement concentré une même valeur normative que celle du guide régional. Il s'agit en effet d'assurer à la population de pouvoir continuer à y vivre en y garantissant une sécurité optimale, selon un cadre juridique stable et équitable.

IV. Selon les dispositions du Livre IV du CoDT, le Gouvernement est habilité à arrêter une liste d'actes et travaux qui sont exonérés de tout permis d'urbanisme.

Or, ces actes et travaux s'ajoutent, selon les indications du Ministre, sur les près de 40 000 permis d'urbanisme octroyés annuellement, aux 10% octroyés en zones d'inondation.

Dans ces cas d'actes et de travaux, exemptés de tout permis d'urbanisme, les avis des services compétents, des gestionnaires des cours d'eau et de la Cellule GISER du Département du développement, de la ruralité, des cours d'eau et du bien-être animal, n'ont pas pu être requis, la dispense de tout permis entraînant l'absence de toute demande d'avis.

Or, l'avis des services techniques compétents, requis par l'article R.IV.35-1 du CoDT, est déterminant pour les actes et travaux projetés en bordure ou à proximité immédiate des cours d'eau. Il s'indique, tout particulièrement dans les zones constructibles du plan de secteur, d'assurer l'accès aisé au cours d'eau pour les services en charge de leur gestion, c'est-à-dire notamment leur entretien ou la réparation voire la reconstitution de leurs berges.

En conséquence, il est proposé d'habiliter le Gouvernement à revenir sur certaines dispenses de permis d'urbanisme actuellement d'application indistinctement sur l'ensemble du territoire et qu'il y aurait lieu de maintenir ou pas, puis de modifier le cas échéant le tableau contenu dans l'article R.IV.1-1 du CoDT.

V. Quant à la forme, et plus particulièrement quant à la procédure d'instruction des demandes de permis et de certificats d'urbanisme, la présente proposition de décret vise à ne pas laisser aux seuls pouvoirs communaux la responsabilité de les refuser, de les octroyer ou de les conditionner lorsqu'elles se rapportent à des biens soumis à un aléa d'inondation ou localisés sur un axe de ruissellement concentré.

A cet égard, les services administratifs et techniques dont dispose la Région, qu'il s'agisse de cours d'eau, d'axes de ruissellement ou d'urbanisme, sont aptes à conseiller les demandeurs, à éclairer les autorités communales, à garder la mémoire administrative des matières qu'ils traitent et à en assurer la maîtrise sur le

long terme. De même, les épisodes d'inondation ou de ruissellement ne connaissent pas les limites administratives communales. Il s'indique que c'est aussi aux services de la Région d'anticiper l'évolution des phénomènes et de contribuer à la logique et à la cohérence des décisions à l'échelle des bassins versants et non de chaque territoire communal pris isolément.

Par ailleurs, il est avéré que certains actes et travaux entrepris à proximité des cours d'eau ou sur un axe de ruissellement sont susceptibles d'affecter l'écoulement des eaux, que ce soit en provoquant le déplacement de l'axe hydraulique ou le rétrécissement de la section d'écoulement avec l'accroissement temporaire ou durable de la vitesse d'écoulement que cela entraîne.

La présente proposition de décret dispose de la saisine de l'avis conforme du fonctionnaire délégué, préalablement informé par le dossier administratif que lui adresse la commune, de l'avis des services techniques régionaux compétents. La présente proposition de décret insère également dans les dispositions décrétales la notion d'axe de ruissellement concentré, laquelle n'est actuellement visée que par les seules dispositions réglementaires.

Le texte propose que l'avis du fonctionnaire délégué soit requis pour toutes les hypothèses où sont requis les avis du gestionnaire du cours d'eau ou des axes de ruissellement concentré. Les risques les plus élevés de catastrophes à l'avenir comme pour le passé récent se situent moins dans les aléas d'inondation faibles ou très faibles que dans les autres hypothèses. Dans un souci de responsabilité, il s'indique que le recours au caractère conforme du fonctionnaire délégué soit réservé aux travaux projetés dans les aléas élevés et moyens ainsi que dans les axes d'écoulement concentré.

VI. La ligne de conduite normative d'ordre technique qu'il est proposé d'insérer dans le guide régional d'urbanisme ainsi que les dispositions normatives dont chaque commune concernée pourra se doter à moyen terme sont de nature à éclairer les autorités compétentes : le fonctionnaire délégué dans le cadre de son avis conforme, le collège communal par la décision qu'il prend d'octroyer ou de refuser la demande de permis qui lui est soumise et le Gouvernement lorsqu'il est saisi d'un recours et qu'il lui revient alors soit de confirmer ou de réformer la décision de première instance, soit de refuser le permis.

Que l'instruction de la demande soit donc de premier ou de deuxième niveau, il appartiendra au fonctionnaire délégué ou au Gouvernement d'accorder ou non une dérogation à la ligne de conduite normative du guide régional d'urbanisme ou, le cas échéant, à tout élément normatif contenu dans le guide communal d'urbanisme, et ce sur la base de motifs liés à la protection

des personnes, des biens ou de l'environnement, conformément à l'article D.IV.57 du CoDT que la présente proposition de décret entend compléter.

La grille de lecture qui s'imposera au fonctionnaire délégué doit pouvoir conduire, du fait de son avis conforme, à ce que le collège communal prenne une décision de refus. A contrario, il relèvera de la compétence du fonctionnaire délégué d'accorder une dérogation à l'une ou plusieurs des dispositions normatives. En cela, il pourra épauler le collège communal soucieux d'octroyer un permis ou d'accorder un certificat favorable en toute sécurité. Cette dernière hypothèse sera alors justifiée lorsque la conception du projet ou de l'avant-projet de construction, de reconstruction ou de transformation se caractérise par une altimétrie des niveaux fonctionnels et des qualités de matériaux telles que le projet ou l'avant-projet soit autorisable, même en zone d'aléa élevé.

Cette démarche permettra d'éviter que certains quartiers se vident de leurs constructions anciennes et surtout de leurs habitants.

Enfin, certains biens recèlent de par leur nature d'autres risques inhérents à leur sous-sol. Ainsi, comme le précise la Commission wallonne d'Étude et Protection des Sites Souterrains dans sa publication trimestrielle de décembre 2021 consacrée à la problématique « karst et inondations », « l'urbanisation s'est parfois développée en négligeant la présence d'axes de circulation karstique. Or, lorsque le débit dépasse un certain seuil, ces « rivières souterraines » saturées et débordent en surface, noyant pendant quelques heures des terrains parfois étendus et imprudemment urbanisés. Dans ce cas également, l'avis des services régionaux compétents est de nature à fonder l'avis conforme du fonctionnaire délégué et ainsi à conduire le collège communal à prendre une décision adéquate et dûment motivée. ».

VII. Enfin, il est proposé que le Gouvernement soit habilité à aider la population vivant ou travaillant en zones inondables à équiper les bâtiments concernés par des dispositifs de protection contre les inondations, amovibles et fixés aux ouvertures, portes et fenêtres, pratiquées dans les façades au rez-de-chaussée ou sous le niveau fonctionnel qu'il constitue.

Dans le cadre de l'exécution de la norme du guide régional d'urbanisme, le Gouvernement est habilité à dresser la liste des dispositifs de protection contre les inondations. L'aide du Gouvernement peut concerner l'ensemble des bâtiments situés en zones inondables, que des actes et travaux projetés soient ou non dispensés d'un permis d'urbanisme ou qu'ils se limitent à la seule pose des dispositifs de protection.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

La disposition en projet établit la distinction entre, d'une part, les bâtiments existants dont il s'agit de réparer les dégradations subies en raison d'une inondation et, d'autre part, les bâtiments soit neufs, soit à reconstruire entièrement dans une zone d'aléa d'inondation élevé ou moyen, soit dans un axe de ruissellement concentré. La seconde hypothèse vise également les changements d'affectation d'un bâtiment, qu'il s'agisse, par exemple, d'aménager de nouveaux locaux accessibles au public ou de transformer des bâtiments non résidentiels en une ou plusieurs résidences d'hébergement touristiques ou permanentes.

La disposition en projet habilite par ailleurs le Gouvernement à établir une liste des dispositifs d'obturation amovible des ouvertures des rez-de-chaussée ou des niveaux fonctionnels les plus bas. Ceci renvoie à l'article 11 de la présente proposition de décret qui vise à ce que la Région wallonne puisse accorder une subvention à la pose de pareils dispositifs, dans le cadre ou non de la mise en oeuvre d'un permis d'urbanisme.

Article 2

Le guide communal d'urbanisme peut préciser ou compléter la disposition normative du guide régional d'urbanisme en matière d'inondation. Il ne peut par contre en restreindre la portée.

Toute dérogation à une norme du guide communal d'urbanisme relève de la compétence du fonctionnaire délégué dans le cadre de son avis conforme, sur la base des dispositions de l'article D.IV.17 du Code du développement territorial (CoDT).

Article 3

En date du 9 septembre 2021, le Gouvernement wallon a adopté un arrêté modifiant le Code du Développement territorial pour la gestion des dégâts dus aux calamités naturelles.

Cet arrêté est pris en exécution du paragraphe 2 de l'article D.IV.1 du CoDT, lequel ne vise pas explicitement les zones susceptibles de faire l'objet d'inondations.

L'article proposé habilite le Gouvernement à assurer la maîtrise de l'urbanisation dans ces zones sous l'angle des actes et travaux qui font actuellement l'objet d'une dispense de permis ou de l'intervention d'un architecte sur l'ensemble du territoire.

Il appartiendra au Gouvernement d'arrêter la liste des actes et travaux qui, par leur nature, leur emprise au sol, les matériaux utilisés ou la distance par rapport aux berges des cours d'eau, par exemple, sont susceptibles d'avoir un impact sur l'écoulement ou la retenue des eaux en cas d'inondation et pour lesquels il s'indique, en conséquence, soit de maintenir les dis-

penses, soit de les soumettre à permis, en ce compris à l'avis préalable des services gestionnaires des cours d'eau ou des axes de ruissellement concentré.

Article 4

Toute modification de destination d'un bien est susceptible de concerner de nouvelles hypothèses d'occupation pour lesquelles il s'indique d'assurer, en zone d'inondation, non seulement la protection du bien mais aussi et principalement celle des personnes qui l'occupent ou qui le fréquentent.

Article 5

L'article D.IV.12 du CoDT est adapté compte tenu de la modification proposée au sein de l'article D.III.5 du CoDT par l'article 2 qui insère une valeur normative aux dispositions du guide communal d'urbanisme se rapportant aux projets soumis au risque d'inondation.

Article 6

Cet article est à mettre en concordance avec la disposition contenue dans l'article 7. Les projets en zone d'aléa d'inondation faible ou très faible font l'objet de l'avis simple du fonctionnaire délégué, les projets en zone d'aléa d'inondation élevé ou moyen ainsi que les projets situés dans un axe de ruissellement concentré sont soumis à l'avis conforme du fonctionnaire délégué.

Article 7

Il est proposé que les hypothèses visées relèvent à l'avenir de l'avis conforme du fonctionnaire délégué, à charge pour lui d'établir la synthèse entre les avis techniques des gestionnaires des cours d'eau ou des axes de ruissellement concentré, d'une part, et, d'autre part, l'examen proprement urbanistique, de manière à permettre au collège communal d'étayer une décision qui soit cohérente et intégrée dans une gestion transcommunale des projets en zones d'inondation.

Article 8

Cet article insère dans l'article D.IV.35 du CoDT des saisines d'avis qui interviennent en cours d'instruction des demandes, dans l'hypothèse de demandes relatives à des biens susceptibles d'être inondés.

Article 9

Il est indispensable que dans le cadre de l'instruction de son propre avis conforme, le fonctionnaire délégué puisse avoir connaissance de l'avis technique du gestionnaire du cours d'eau ou du Gouvernement.

Lorsqu'il sollicite l'avis du fonctionnaire délégué, le collège communal lui adresse son rapport préalable auquel il joint le dossier complet de la demande, c'est-à-dire, notamment, l'avis reçu du gestionnaire du cours d'eau ou du Gouvernement.

Article 10

Cet article insère dans l'article D.IV.57 du CoDT l'hypothèse d'un projet situé dans un axe de ruissellement concentré comme étant un motif avéré lié à la protection des personnes, des biens ou de l'environnement et devant motiver le refus, l'octroi ou l'octroi sous conditions du permis ou du certificat demandé.

Article 11

Dans un souci de protection des personnes et des biens, le Gouvernement est habilité à encourager la pose d'éléments de protection contre les inondations de tout bâtiment inondable, que ce dernier soit ou non l'objet d'une demande de permis d'urbanisme. Une liste des dispositifs de protection éligibles à la subvention peut être établie par le Gouvernement sur la base du paragraphe 3 inséré dans l'article D.III.2 du CoDT par l'article 1^{er}.

PROPOSITION DE DÉCRET

visant à modifier le Code du Développement territorial afin de revoir la constructibilité en zones inondables

Article 1^{er}

L'article D.III.2 du Code du Développement territorial est complété par un paragraphe 3 rédigé comme suit :

« §3. Pour les biens situés dans une zone soumise à un aléa d'inondation au sens du Code de l'Eau ou situés dans un axe de ruissellement concentré, le guide régional d'urbanisme contient les normes suivantes :

1° pour toute transformation ou reconstruction partielle d'un bâtiment existant, ce dernier est muni d'un ou de plusieurs dispositifs d'obturation amovible de chaque ouverture pratiquée dans les élévations du rez-de-chaussée;

2° pour toute reconstruction totale, tout agrandissement, toute modification d'affectation ou toute construction nouvelle d'un bâtiment :

a) la cote de tout niveau fonctionnel destiné à la résidence permanente ou à l'hébergement touristique ou contenant de manière permanente un ou des équipements affectés à une ou plusieurs autres fonctions que la résidence atteint au minimum :

(i) 1,60 mètre pour le bien situé dans une zone soumise à un aléa d'inondation élevé au sens du Code de l'Eau ou situé dans un axe de ruissellement concentré;

(ii) 0,80 mètre pour le bien situé dans une zone soumise à un aléa d'inondation moyen au sens du Code de l'Eau, mesuré par rapport à la cote du terrain naturel au droit de l'implantation du projet;

b) chaque ouverture pratiquée dans les élévations des niveaux fonctionnels les plus bas et des niveaux situés sous la cote d'un niveau fonctionnel est munie d'un ou plusieurs dispositifs d'obturation amovible visés au 1°;

c) tout niveau situé sous la cote d'un niveau fonctionnel est conçu ou mis en oeuvre de manière à ce qu'il puisse être inondable et dispose d'un accès intérieur direct vers un niveau fonctionnel.

Le Gouvernement arrête la liste des dispositifs d'obturation amovible visés à l'alinéa 1^{er}, 1°. ».

Art. 2

L'article D.III.5 du même Code est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Le guide communal d'urbanisme comprend au minimum la norme visée à l'article D.III.2, §3. ».

Art. 3

Dans l'article D.IV.1, §2, alinéa 1^{er}, du même Code, les mots « ou lorsqu'ils concernent un bien situé dans une zone soumise à un aléa d'inondation au sens du Code de l'Eau ou situé dans un axe de ruissellement concentré » sont insérés après les mots « ou l'environnement ».

Art. 4

L'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 7°, du même Code, est complété par un c) rédigé comme suit :

« c) la situation du bien situé dans une zone soumise à un aléa d'inondation au sens du Code de l'Eau ou situé dans un axe de ruissellement concentré. ».

Art. 5

L'article D.IV.12 du même Code est complété par les mots « et d'un guide communal d'urbanisme ».

Art. 6

L'article D.IV.16, alinéa 1^{er}, du même Code est complété par un 4° rédigé comme suit :

« 4° lorsque la demande porte sur un bien situé dans une zone soumise à un aléa d'inondation faible ou très faible au sens du Code de l'Eau. ».

Art. 7

L'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, du même Code est complété par un 5° rédigé comme suit :

« 5° lorsque la demande porte sur un bien situé dans une zone soumise à un aléa d'inondation élevé ou moyen au sens du Code de l'Eau ou situé dans un axe de ruissellement concentré visés aux cartographies adoptées par le Gouvernement. ».

Art. 8

Dans l'article D.IV.35 du même Code, un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 1^{er} et 2 :

« La demande de permis ou de certificat requiert l'avis, selon le cas, du gestionnaire du cours d'eau ou du Gouvernement, lorsqu'elle porte sur un bien situé dans une zone soumise à un aléa d'inondation au sens du Code de l'Eau ou situé dans un axe de ruissellement concentré visés aux cartographies adoptées par le Gouvernement. ».

Art. 9

Dans l'article D.IV.37 du même Code un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 1^{er} et 2 :

« Les avis visés à l'article D.IV.35, alinéa 2, sont transmis dans les trente jours de l'envoi de la demande de l'autorité compétente ; à défaut d'envoi de l'avis dans le délai imparti, la procédure peut être poursuivie. Lorsque le collège communal est l'autorité compétente, une copie de l'avis est envoyée simultanément au fonctionnaire délégué. ».

Art. 10

Dans l'article D.IV.57, 3°, du même Code, les mots « au sens de l'article D.53 du Code de l'Eau » sont remplacés par les mots « au sens du Code de l'Eau ou situés dans un axe de ruissellement concentré ».

Art. 11

L'article D.V.19, §1^{er}, du même Code est complété par un 4° rédigé comme suit :

« 4° pour la pose d'un ou de plusieurs dispositifs d'obturation amovible des ouvertures pratiquées dans les élévations du rez-de-chaussée de tout bâtiment situé ou projeté dans une zone d'aléa d'inondation au sens du Code de l'Eau ou dans un axe de ruissellement concentré. ».

A. ANTOINE

M.-M. SCHYNS

F. DESQUESNES

C. BASTIN

B. DISPA

J. MATAGNE