

Les schémas de développement et d'orientation



MICHEL DELNOY

Avocat
Professeur à l'Université de Liège

ET

RENAUD SMAL

Avocat
Maître de conférences à l'Université de Liège

Introduction.....	76
Section 6. La finalité des schémas.....	76
Section 7. Les différents types de schémas.....	77
Section 8. La portée géographique des schémas	78
Section 9. Le contenu des schémas.....	81
Section 10. La procédure d'adoption et de révision des schémas	98
Section 11. Le champ d'application des schémas.....	107
Section 12. Les effets des schémas.....	110
Section 13. La force juridique des schémas	112
Section 14. L'abrogation des schémas.....	117
Section 15. Le droit transitoire	123
Conclusions.....	126

INTRODUCTION

Apparu dans le Code(1) en tant qu'instrument institutionnalisé avec le décret du 27 avril 1989 de décentralisation et de participation, le schéma était voulu comme instrument nouveau, d'orientation et de programmation, souple dans son adoption et dans son application.

Inscrit ainsi dans le Code peu de temps avant – ironie du sort ? – l'explosion de l'Union soviétique dont la courte vie avait montré les faiblesses d'un régime de planification, le schéma continue aujourd'hui d'être promu par le législateur. Dans le CoDT, il est clairement mis en avant, absorbant quasiment tous les instruments antérieurs de planification, à l'exception notable du plan de secteur(2). La mise en avant, par le législateur de 2016, de la valeur indicative des instruments normatifs participe de ce mouvement, puisque les schémas sont revêtus de cette force juridique. Est également révélateur de cette volonté de promotion du schéma le système fortement organisé que le législateur lui a consacré, de même que le maintien de l'application du schéma aux permis, qui le confronte directement aux projets des particuliers.

Le tout semble *a priori* organisé de manière fluide dans un texte relativement simple, quasiment « sympathique ». Nous allons voir ce qu'il en est concrètement.

SECTION 1.

LA FINALITÉ DES SCHÉMAS

Suivant l'article D.I.1 du CoDT, le schéma est l'un des « outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme » qui permettent(3) à la Région wallonne et aux communes, « acteurs, gestionnaires et garantes de ce

(1) Dans les lignes qui suivent, il ne faudra pas s'étonner de l'utilisation de l'acronyme CWATUPE, avec un E. L'article 2 du décret P.E.B. de 2007 avait expressément ajouté un « E » à l'acronyme et le décret P.E.B. de 2013, tout en abrogeant les articles relatifs à la P.E.B., n'a pas abrogé cet article 2.

(2) Qui reste ainsi le « roi maudit » de la planification (N. VAN DAMME et Fr. TULKENS, « Historique et bilan critique des plans et programmes », in M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME, *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 13).

(3) On peut se demander si cela n'implique pas en réalité une *obligation* d'adoption. L'article D.I.1 prévoit que la Région et les communes « élaborent des outils d'aménagement » parmi lesquels figurent les schémas. Le texte est libellé au présent de l'indicatif, ce qui en fait une prescription. Mais les schémas ne sont précisément qu'une catégorie d'outils parmi d'autres. Par ailleurs, comme on le verra dans les lignes qui suivent, le législateur permet l'abrogation de pratiquement tous les schémas sans remplacement. La réponse n'est donc pas évidente.

développement », de participer à la réalisation de l'objectif de « développement durable et attractif du territoire » associé au CoDT par le législateur(4).

Plus précisément, le schéma permet à ces autorités, dans ce but, d'identifier non seulement leurs « objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire et, le cas échéant, d'urbanisme »(5), mais aussi la manière de les mettre en œuvre(6).

Le schéma est donc un instrument destiné à « traduire une politique, donc une vision territoriale »(7) – ou, pour reprendre les termes utilisés dans le CoDT, une « stratégie territoriale »(8) – pour participer à la réalisation de l'objectif de « développement durable et attractif du territoire » fixé par le législateur.

Dans ce contexte, le schéma de développement pluricommunal est conçu par le législateur comme devant « favoriser les synergies entre les communes »(9) et leur permettre « d'assurer des objectifs communs tels que définis à l'article D.II.6 »(10), pour « décliner, sur le plan territorial, la nécessaire réflexion à mener à cette échelle qui est décrite de manière transversale dans la DPR »(11).

SECTION 2.

LES DIFFÉRENTS TYPES DE SCHÉMAS

L'article D.II.1 du CoDT prévoit quatre types de schémas, dont à tout le moins l'auteur, les objectifs, la portée géographique, le contenu et la procédure d'adoption et de révision varient. Il s'agit :

- du schéma de développement du territoire(12) (ci-après : « S.D.T. »), adopté par le Gouvernement wallon et destiné à couvrir l'ensemble

(4) Sur cet objectif, voy. la contribution de Ch.-H. Born dans le présent ouvrage.

(5) Art. D.II.1 du CoDT. Nous reviendrons sur ces objectifs dans la partie consacrée au contenu des schémas.

(6) Cela se marque moins directement pour le schéma d'orientation local, à propos duquel il n'est pas expressément question de moyens de mise en œuvre d'objectifs, mais il ne fait pas de doute, à nos yeux, qu'avec ce qu'elle doit comporter, la carte d'orientation qu'un SOL doit comprendre (voy. art. D.II.11) des moyens de mise en œuvre d'objectifs.

(7) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 6.

(8) Nous revenons sur cette notion en définissant le contenu des schémas.

(9) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 2.

(10) *Ibid.*, p. 21.

(11) *Ibid.*, p. 10.

(12) On peut légitimement regretter l'abandon, dans cette dénomination, du qualificatif « régional » : n'aurait-il pas été plus cohérent de parler de « schéma de développement régional » ? Le ministre a répondu

- du territoire de la Région wallonne. Il remplace l'ancien schéma de développement de l'espace régional prévu par le CWATUPE ;
- du schéma de développement pluricommunal (ci-après : « S.D.P. »), adopté par deux ou plusieurs communes conjointement et destiné à couvrir tout ou partie des territoires de ces communes. Il ne correspond à aucun instrument visé dans le CWATUPE ;
 - du schéma de développement communal (ci-après : « S.D.C. »), adopté par une commune et destiné à couvrir l'ensemble de son territoire. Il est appelé à se substituer à l'ancien schéma de structure communal prévu par le CWATUPE ;
 - du schéma d'orientation local (ci-après : « SOL »), adopté par une commune et destiné à couvrir une partie de son territoire. Il remplace l'ancien rapport urbanistique et environnemental et l'ancien plan communal d'aménagement prévus par le CWATUPE(13).

SECTION 3.

LA PORTÉE GÉOGRAPHIQUE DES SCHÉMAS

§ 1. Le S.D.T.

Le S.D.T. couvre l'ensemble du territoire de la Région wallonne(14). Cela ne semble pas soulever de problème particulier.

§ 2. Le S.D.P.

D'après l'article D.II.1, le S.D.P. est destiné à couvrir « tout ou partie des territoires de plusieurs communes » et, d'après l'article D.II.5, alinéa 1^{er}, le S.D.P. couvre « tout ou partie des territoires contigus » des communes qui décident de se doter conjointement de cet instrument.

Il en ressort d'abord que les communes qui élaborent ensemble un S.D.P. doivent avoir des territoires contigus(15). L'affirmation paraît

à cette critique que « le nom a été choisi par analogie avec le Code du développement territorial » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 65).

(13) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 22.

(14) Art. D.II.1 et D.II.2, § 1^{er}, al. 1^{er}.

(15) Cette exigence vaut en tout cas lors de l'*adoption* du S.D.P. Se pourrait-il, en revanche, qu'à la suite de son abrogation partielle, la partie non abrogée d'un S.D.P. soit circonscrite aux territoires non contigus de plusieurs communes ? Le CoDT n'apporte pas de réponse claire et expresse à cette délicate question.

simple, mais elle soulève en réalité une importante question : chacune des communes qui agissent conjointement doit-elle entretenir un lien de contiguïté territoriale avec chacune des autres communes ? Une réponse positive à cette question impliquerait qu'un S.D.P. ne puisse la plupart du temps être adopté que par deux ou trois communes et exclurait donc l'idée de schéma d'agglomération, par exemple pour Liège et Charleroi. Or une telle conséquence nous semblerait contraire à l'idée qui sous-tend la création de ce nouvel instrument, à savoir précisément favoriser une réflexion d'agglomération là où elle se révélerait opportune. Certes, cette idée n'est pas expressément exposée dans les travaux préparatoires (16), mais elle nous semble néanmoins en ressortir avec suffisamment de certitude (17). Nous proposons donc une réponse négative : ce qui est seulement requis, c'est que chacune des communes concernées ait un territoire contigu à celui d'une autre de ces communes.

Il ressort également des dispositions ci-dessus que le S.D.P. ne doit pas nécessairement couvrir l'intégralité du territoire de chacune des communes concernées : il peut ne couvrir qu'une partie du territoire de chacune de ces communes ; il peut aussi couvrir une partie du territoire d'une commune et l'intégralité du territoire d'une autre commune. Cela résulte d'une volonté expresse du législateur (18). Il en résulte concrètement que, pour autant que ce périmètre s'étende sur le territoire de deux communes au moins, un S.D.P. peut ne couvrir qu'un périmètre très restreint, d'une taille comparable à celui d'un SOL (19). Le contenu et la procédure d'adoption du S.D.P. n'en restent pas moins calqués, même dans cette hypothèse,

(16) Voy. par ex. *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 6, où il n'est question que d'un « niveau d'intervention pertinent pour favoriser les synergies entre les communes ».

(17) Les travaux préparatoires font référence à « la nécessaire réflexion à mener à cette échelle qui est décrite de manière transversale dans la DPR » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 10). En page 107, la déclaration de politique régionale 2014-2019 vise une réflexion à l'échelle du « bassin de vie, c'est-à-dire à une aire territoriale où les citoyens exercent habituellement leurs activités principales », ce qui nous semble renvoyer à l'agglomération. On peut également renvoyer au SDER, où il est question de « schéma d'agglomération » comme étant « l'instrument approprié [...] qui permet une gestion planologique coordonnée du territoire de communes contigües dont les tissus agglomérés s'interpénètrent » (synthèse du SDER, http://developpement-territorial.wallonie.be/Dwnld/SDER_Synth_FR.PDF, p. 17).

(18) Dans le sens de la plus grande souplesse possible, quitte à ce que ce soit au détriment de la simplicité, car « parfois un projet commun peut ne pas concerner l'ensemble du territoire de plusieurs communes. [Ne pas imposer l'ensemble du territoire communal] apparaît plus économique, plus rapide, moins compliqué [...]. Laisser la possibilité aux communes de faire des schémas pluricommunaux entre elles pour certains projets et avec d'autres pour d'autres projets permet de fonctionner de manière plus souple qu'en incluant les trois directement, pour toutes les réflexions » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 61).

(19) Cette solution a été jugée préférable à la création d'un SOL pluricommunal, afin de « ne pas multiplier les outils » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 9).

sur ceux du S.D.C.(20). Par ailleurs, même lorsqu'il ne concerne qu'un périmètre restreint, le S.D.P. n'a pas les effets d'un SOL(21).

Cette liberté de choix quant à la portée géographique du S.D.P. est-elle limitée par l'obligation de contiguïté ? Les parties de territoires communaux que le S.D.P. vise doivent-elles elles-mêmes être contiguës et, donc, viser une superficie continue ? Les travaux préparatoires contiennent à ce sujet des indications quelque peu contradictoires, mais qui font malgré tout pencher en faveur de l'exigence de contiguïté(22).

La possibilité pour une commune d'adopter « un ou plusieurs » S.D.P. est expressément indiquée à l'article D.II.5, alinéa 1^{er}. Elle peut le faire avec les mêmes communes ou avec d'autres. C'est logique, dès lors qu'un S.D.P. peut ne couvrir qu'une partie du territoire communal. Par contre, l'alinéa 2 exclut clairement que deux S.D.P. couvrent une même partie de territoire communal : des S.D.P. ne peuvent se « chevaucher ». Cette exclusion paraît logique au regard du contenu du S.D.P., qui ne peut être limité à une ou plusieurs thématique particulières(23). Suivant l'article D.II.7, § 4, quand un conseil communal adopte un S.D.P. qui « couvre un territoire déjà couvert par un autre schéma de développement pluricommunal, le conseil communal l'abroge pour la partie couverte par le nouveau schéma de développement pluricommunal »(24).

(20) Comp. art. D.II.6 et D.II.10 et art. D.II.7 et D.II.12. Nous reviendrons sur ces questions dans les parties consacrées au contenu et à la procédure d'adoption des schémas.

(21) Voy. les effets attribués spécifiquement aux SOL, dans la partie consacrée aux effets des schémas.

(22) L'indication que « l'étendue à laquelle il s'applique doit être constituée de territoires ou parties de territoires communaux mais sans nécessairement être d'un seul tenant » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 21) fait *a priori* pencher en faveur d'une réponse négative. Mais cette indication vise surtout l'hypothèse de « territoires enclavés [qui devraient pouvoir] ne pas être repris dans le schéma pour autant que les territoires communaux restent contigus et qu'ils participent aux mêmes objectifs ». Par ailleurs, l'indication que « le périmètre peut couvrir tout ou partie des territoires respectifs des communes qui doivent être limitrophes pour assurer une continuité géographique » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 7) et celle qu'« au moment où l'on initie cette dynamique du schéma de développement pluricommunal, on a bien un territoire qui doit être contigu » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 18) font clairement pencher en faveur de l'exigence de contiguïté. Il en va de même de l'article D.II.7, § 6, al. 1^{er}, selon lequel, lorsqu'un ou plusieurs conseils communaux n'ont pas adopté le S.D.P., le Gouvernement ne peut l'approuver que pour autant que, notamment, « les territoires communaux sur lesquels s'applique le schéma adopté soient contigus et concernent le territoire ou la partie du territoire de plusieurs communes ». À l'article D.II.5 lui-même, la référence qui est faite à « tout ou partie de leurs territoires contigus » nous semble également aller dans ce sens. Enfin, le constat que le contenu du S.D.P. ne peut être limité à une ou plusieurs thématiques particulières (voy. *infra*) va également dans ce sens.

(23) Nous revenons sur cette question dans la partie consacrée au contenu des schémas.

(24) Lorsqu'elle ne concerne qu'une seule commune, l'abrogation partielle du S.D.P. existant – donc l'adoption du nouveau S.D.P. – n'est cependant autorisée qu'à la condition que les objectifs pluricommunaux de ce S.D.P. ne soient pas compromis (voy. art. D.II.15, § 2, al. 3). Nous revenons sur cette condition dans la partie consacrée à l'abrogation des schémas.

Enfin, l'article D.II.5 prévoit qu'une commune peut *se doter* d'un S.D.P. *conjointement avec une autre ou plusieurs* autres communes, ce qui laisse entendre qu'un S.D.P. doit nécessairement non seulement être initié, mais également adopté par plusieurs communes. Le § 6 de l'article D.II.7 autorise pourtant expressément le contraire, en ce qu'il valide l'hypothèse où un S.D.P. *initié* par plusieurs communes n'est finalement *adopté* que par l'une d'entre elles dont il couvre tout le territoire, le S.D.P. devenant alors un S.D.C.

§ 3. Le S.D.C.

Le S.D.C. est destiné à couvrir l'ensemble du territoire d'une commune⁽²⁵⁾.

§ 4. Le SOL

Le SOL est destiné à couvrir une partie du territoire d'une commune⁽²⁶⁾.

SECTION 4.

LE CONTENU DES SCHÉMAS

§ 1. Les principes

Le S.D.T., le S.D.P. et le S.D.C. doivent contenir chacun une « stratégie territoriale », définie dans les travaux préparatoires comme une « planification d'actions coordonnées et la définition d'une structure territoriale pour concrétiser une politique territoriale fondée sur des objectifs fixés à moyen et long termes afin d'assurer un développement attractif et durable du territoire »⁽²⁷⁾. Établie sur la base d'une « analyse contextuelle », elle définit des objectifs territoriaux⁽²⁸⁾, détermine des « principes » de mise en œuvre de ces objectifs et fixe une « structure territoriale ».

De son côté, sur la base d'une « analyse contextuelle », le SOL définit des « objectifs » également et fixe une « carte d'orientation ». Si, à la

(25) Art. D.II.1, D.II.9 et D.II.10, § 1^{er}, al. 1^{er}.

(26) Art. D.II.1, D.II.9 et D.II.11, § 1^{er}, al. 1^{er}. Si cette partie de territoire peut parfaitement être déjà couverte par tout autre schéma supérieur, il nous semble exclu que plusieurs SOL couvrent une même partie de territoire.

(27) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/347, p. 4.

(28) Régionaux, pluricommunaux, communaux.

différence des trois autres schémas, le SOL ne définit donc pas expressément de « stratégie territoriale », son contenu obligatoire n'en demeure pas moins proche de celui des autres schémas, dont, comme on vient de le voir, la « stratégie territoriale » est notamment constituée d'objectifs et d'une « structure territoriale ».

En sus de leur contenu obligatoire, le S.D.T., le S.D.P. et le S.D.C. peuvent comporter des « mesures de gestion et de programmation », identifier des propositions de révision du plan de secteur et identifier soit des « projets de territoire » (S.D.T.), soit des schémas et guides communaux à élaborer, à réviser ou à abroger, en tout ou en partie (S.D.P. et S.D.C.).

De son côté, en sus de son contenu obligatoire, le SOL peut contenir des indications relatives aux constructions et aux ouvrages, aux voiries, aux espaces publics et à l'intégration des équipements techniques et identifier les SOL et le guide communal à élaborer, à réviser ou à abroger, en tout ou en partie. Quand le S.D.P. ne couvre qu'un périmètre géographiquement très restreint – ce qui est possible pour autant qu'il s'étende sur le territoire d'au moins deux communes – son contenu facultatif doit permettre, dans ce cas, d'appréhender les enjeux du périmètre restreint avec le niveau de détail requis (29).

La définition légale du contenu facultatif des schémas paraît exclure qu'ils comportent des éléments non mentionnés dans cet inventaire. Le schéma ne peut contenir plus que ce que le législateur a prévu.

Il ne peut de même contenir moins que ce que le législateur a prévu. Ainsi, la définition du contenu minimal obligatoire du S.D.P. implique qu'il ne peut être limité à certaines thématiques, comme par exemple celle du développement commercial ou de la mobilité (30). La possibilité d'établir un S.D.P. « thématique » a été jugée incompatible avec le fait que lorsqu'il couvre tout le territoire d'une commune, ce S.D.P. fait entrer cette commune en décentralisation (31). On peut ajouter qu'elle s'accommoderait mal du principe selon lequel une même partie de territoire ne peut faire l'objet de plusieurs S.D.P. (32).

(29) C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 9.

(30) Lors des travaux préparatoires, plusieurs parlementaires ont estimé que la faculté de limiter le contenu d'un S.D.P. à une ou plusieurs thématiques déterminées permettrait d'éviter des situations de blocage et correspondrait mieux « à la réalité du terrain » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, pp. 11-12, 14 et 16).

(31) C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 17.

(32) Voy. art. D.II.5 et ce qu'il en a été dit dans la partie consacrée à la portée géographique des schémas.

Enfin, par dérogation à l'article D.II.11, l'article D.II.42, § 2, prévoit que lorsque la mise en œuvre de tout ou partie d'une ZACC porte exclusivement sur une ou plusieurs affectations non destinées à l'urbanisation, le SOL bénéficie d'un contenu simplifié. Ce contenu est défini à l'article R.II.42-1, auquel il est ici renvoyé.

§ 2. L'analyse contextuelle

Le contenu de chaque schéma est défini sur la base d'une « analyse contextuelle »(33).

D'après les travaux préparatoires du CoDT, elle prend la forme d'une analyse de type « SWOT » (pour « *Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats* »)(34), en identifiant, à l'échelle du territoire concerné : les principaux enjeux, les potentialités et les contraintes et, à l'exception du SOL, les perspectives et les besoins en termes sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité(35).

Cette analyse constitue à l'évidence un élément important dans la justification des choix de développement traduits dans le schéma, au point que son inexactitude pourrait être susceptible de vicier celui-ci (36).

§ 3. Les objectifs

Chaque schéma doit identifier les objectifs que son auteur entend poursuivre en l'adoptant(37).

On a indiqué ci-dessus, en évoquant la finalité des schémas, qu'il s'agit d'objectifs « de développement territorial, d'aménagement du territoire et, le cas échéant, d'urbanisme »(38). Les trois concepts sont difficiles à définir(39), mais cette difficulté n'autorise pas à se désintéresser de cette distinction. En effet, les objectifs à fixer dans le S.D.T., le S.D.P. et le S.D.C.,

(33) Art. D.II.2, § 1^{er}, D.II.6, § 1^{er}, D.II.10, § 1^{er}, et D.II.11, § 2.

(34) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 19.

(35) Art. D.II.2, § 1^{er}, al. 2, D.II., 6, § 1^{er}, al. 2, D.II.10, § 1^{er}, al. 2 et D.II.11, § 2, *initio*.

(36) Voy. C.E., 10 novembre 2009, n° 197.692, *Caminiti*, au sujet de l'inexactitude de la situation existante reprise dans un P.C.A.

(37) Art. D.II.2, § 2, al. 1^{er}, 1^o, D.II.6, § 2, al. 1^{er}, 1^o, D.II.10, § 2, al. 1^{er}, 1^o et D.II.11, § 2, 1^o.

(38) Art. D.II.1.

(39) Le commentaire des articles énonce d'ailleurs qu'ils « ne sont pas cloisonnés » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 17).

tels qu'ils sont identifiés dans les articles qui définissent le contenu de ces schémas(40), sont ceux de développement territorial et d'aménagement du territoire, mais pas ceux d'urbanisme, tandis que les objectifs à fixer dans le SOL sont ceux d'aménagement du territoire et d'urbanisme, mais pas ceux de développement territorial(41). C'est d'ailleurs cette différence de contenu qui explique les mots « le cas échéant », associés aux objectifs d'urbanisme à l'article D.II.1(42).

Selon le commentaire des articles, le développement territorial a une dimension plus « transversale » que l'aménagement du territoire, en y intégrant des « politiques plus récentes, telles la mobilité, le climat, les défis énergétiques et démographiques ». L'aménagement du territoire et l'urbanisme constitueraient quant à eux des « moyens d'actions permettant de gérer les implications sur le territoire de ce développement durable et attractif », le premier se traduisant davantage par « l'organisation des activités par le biais de la planification » et le second par « des règlements touchant les affectations du sol et les dispositions constructives »(43). En commission, le ministre a ajouté que l'urbanisme est lié à « la troisième dimension », c'est-à-dire « à l'implantation, à la hauteur des constructions et des ouvrages, en ce compris l'intégration des équipements techniques, [et à] la composition des voiries et des espaces publics »(44).

Pour le S.D.T., le S.D.P. et le S.D.C., il est précisé que les objectifs « ont pour but »(45) :

- la lutte contre l'étalement urbain et l'utilisation rationnelle des territoires et des ressources(46). Selon le commentaire des articles, la lutte contre l'étalement urbain tend à éviter la consommation excessive et anarchique d'espaces périphériques et ses conséquences

(40) Voy. art. D.II.2, § 2, al. 2, et le § 2, al. 3, art. D.II.6 et D.II.10.

(41) Voy. art. D.II.11, § 2, al. 1^{er}, 1^o.

(42) La rigueur aurait d'ailleurs voulu que le législateur les associe aussi aux objectifs de développement territorial, puisque le SOL n'en comporte pas.

(43) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 17. Pour un examen critique de ces notions, voy. Y. HANIN, « L'architecture, l'urbanisme, l'aménagement du territoire et le développement territorial, des confusions bien ancrées. Contribution à leur redéfinition », in Ch.-H. BORN et Fr. JONGEN (coord.), *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 219-229.

(44) C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 106, 19 février 2016, p. 54.

(45) Ces buts correspondent *grosso modo* aux principes affirmés à l'article D.I.1, § 3, du CoDT de 2014 (voy. Y. HANIN, « Dispositions générales – Présentation des nouveautés et analyse critique », in M. DELNOY (dir.), *Le Code wallon du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2014, spéc. pp. 28-31).

(46) La lutte contre l'étalement urbain, d'une part, et l'utilisation rationnelle des territoires et des ressources, d'autre part, constituaient deux buts distincts dans le projet de décret et ont été fusionnés en raison de leur complémentarité (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/362, p. 2).

négatives, notamment en termes de coûts pour la collectivité(47). La notion d'utilisation rationnelle des territoires et des ressources paraît quant à elle plus large que celle d'utilisation parcimonieuse du sol visée à l'article 1^{er} du CWATUPE, en ce que la rationalité implique une « logique de localisation appropriée des activités » en fonction de leurs contraintes, de leurs besoins, de leurs effets potentiels sur le territoire et des potentialités de celui-ci(48) et en ce qu'elle concerne non seulement l'utilisation des territoires, mais aussi celle des ressources ;

- le développement socio-économique et l'attractivité territoriale. L'affirmation de ce principe confirme la volonté du législateur de mettre les schémas au service du développement socio-économique. Selon le commentaire des articles, il implique de « créer les conditions territoriales du développement d'une économie compétitive et dynamique de la Wallonie, capable d'une croissance durable et accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi », de « s'appuyer sur les pôles de compétitivité de la Wallonie mais aussi la diversité des économies locales fortes » et de « favoriser la complémentarité et la mise en réseau des territoires, dont il convient de développer les spécificités »(49) ;
- la gestion qualitative du cadre de vie. Ce principe tend à assurer « la qualité des espaces de vie et de travail, le confort, la convivialité des espaces publics et des espaces verts et la praticabilité des réseaux de communication »(50). Le commentaire des articles précise qu'il peut se traduire par des logiques de continuité, mais aussi de rupture, des paysages bâtis et non bâtis(51) ;
- la maîtrise de la mobilité. Ce principe tend à « assurer l'équilibre entre l'accessibilité et la maîtrise des impacts sociaux, économiques et environnementaux des déplacements ». Il concerne le transport des personnes comme celui des marchandises, qu'il s'agit de « rationaliser [...] dans le souci d'un développement socio-économique et de maîtrise des impacts environnementaux »(52).

(47) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 20.

(48) *Ibid.*

(49) *Ibid.*

(50) *Ibid.*

(51) *Ibid.*

(52) *Ibid.*

L'assignation de *buts* à des *objectifs* peut paraître incongrue, ces deux notions renvoyant toutes deux au résultat vers lequel tend une action (53). Si la seconde pourrait suggérer quelque chose de plus mesurable ou de plus opérationnel que la première (54), les objectifs des schémas doivent néanmoins conserver un certain degré de généralité, tant au vu de leurs effets (55) qu'au regard des principes et mesures spécialement destinés à les mettre en œuvre. Il faut plutôt considérer que les buts ont une place hiérarchiquement supérieure et qu'ils s'imposent à toute autorité qui adopte l'un des schémas concernés : il s'agit d'une contrainte de plus dans l'identification d'objectifs dans un schéma et elle est générale. Les quatre buts en cause, manifestement dotés d'une dimension politique (56), encadrent la liberté du Gouvernement dans l'adoption ou la révision du S.D.T. et celle des communes dans l'adoption ou la révision des S.D.P. et S.D.C. (57). Pour le reste, si l'importance de certains de ces buts a été spécialement soulignée lors des travaux préparatoires (58), le ministre a clairement affirmé qu'ils ne sont pas hiérarchisés et qu'il est possible d'en privilégier l'un ou l'autre, selon les cas (59).

Les objectifs du SOL ne sont, eux, pas définis par référence à ces buts. Cela s'expliquerait-il par le caractère « opérationnel » du SOL, là où les autres schémas sont « programmatiques » (60) ? Nous avouons ne plus bien

(53) Voy. à ce sujet les nombreuses interrogations du député P. Henry lors des travaux en commission, not. *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 6. Le commentaire des articles tend d'ailleurs à confondre les objectifs régionaux du S.D.T. et les buts qui leur sont assignés : « Les objectifs régionaux [...] sont les suivants : 1° la lutte contre l'étalement urbain, [...] » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 19).

(54) J.-B. AUBY, « Le recours aux objectifs des textes dans leur application en droit public », *R.D.P.*, 1991, p. 327. L'exemple donné par le ministre, selon lequel la lutte contre l'étalement urbain peut sous-tendre un objectif de mise en œuvre d'un certain nombre de zones d'enjeu communal, va dans ce sens (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 6).

(55) Ces objectifs ne peuvent en effet être « compromis » par le jeu des écarts et présentent donc une rigidité plus marquée que les autres éléments des schémas (voy. art. D.II.17 et D.IV.5).

(56) Plusieurs amendements tendant à supprimer ces buts, afin d'ôter au contenu légal des schémas toute dimension idéologique et de laisser les autorités libres d'élaborer ces instruments « en fonction des enjeux du moment » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/48 ; *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/51), ont été rejetés.

(57) Relégués au sein du Livre II du CoDT, ces buts n'affectent pas contre qu'indirectement la délivrance des permis d'urbanisme et d'urbanisation, par la médiation des schémas auxquels ces permis doivent en principe être conformes. Cela devrait, selon le ministre, permettre de renforcer la sécurité juridique des permis (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, pp. 6 et 40).

(58) Le commentaire des articles du projet de décret qualifie ainsi la lutte contre l'étalement urbain d'« objectif majeur de toute politique d'aménagement du territoire » et la gestion qualitative du cadre de vie de « principe fondamental en matière d'aménagement » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 20).

(59) C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 4.

(60) N. VAN DAMME, « Présentation générale du CoDT », in Y.-H. LELEU (coord.), *Chroniques notariales*, vol. 65, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 156.

nous y retrouver dans les différentes catégories d'instruments à portée générale(61).

Pour le reste et de manière générale, on a déjà vu ci-dessus que les objectifs des schémas doivent participer à la réalisation de l'objectif de « développement durable et attractif du territoire » associé au CoDT par le législateur.

De la définition du contenu des schémas, il découle encore que les objectifs des schémas doivent découler de l'analyse contextuelle qui précède leur fixation (62).

Enfin, la Région et les communes sont appelées à utiliser les différents schémas pour y « décliner »(63) les objectifs dont il est ici question, ce qui signifie vraisemblablement leur « donner plusieurs formes »(64). Par ailleurs, à propos des différentes portées géographiques des schémas, le législateur vise des « échelles de territoire »(65), ce qui renvoie à des degrés de précision différents. De même, l'article D.II.1 impose de tenir compte, dans la fixation des besoins de la collectivité, des « dynamiques et des spécificités territoriales ». L'utilisation de différents schémas permet donc de fixer les objectifs en fonction de chaque niveau de territoire concerné, tant en termes de précision que de contenu.

Y est associée, dans notre tradition juridique, une hiérarchie entre ces schémas, très clairement exprimée à l'alinéa 1^{er} du § 1^{er} de l'article D.II.17 du CoDT. Cette hiérarchie vaut aussi entre les objectifs qui y sont « déclinés ». C'est ainsi que les objectifs du S.D.P. doivent décliner ceux du S.D.T. (66) et que ceux du S.D.C. doivent décliner ceux du schéma le plus

(61) Il y aurait donc des schémas programmatiques et des schémas opérationnels, alors que les deux doivent être respectés dans les décisions d'octroi de permis. La planification opérationnelle ne serait plus opposée à la planification « spatiale » et un instrument serait opérationnel alors même que l'élément essentiel de son contenu est une carte d'affectation des sols (comp. N. VAN DAMME et Fr. TULKENS, « Historique et bilan critique des plans et programmes », in M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME, *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique, op. cit.*, p. 15). Il y aurait des schémas fixant des objectifs et des moyens et d'autres qui y ajouteraient une carte d'affectation des sols, mais les premiers doivent également comporter une « structure territoriale », le tout en marge du plan de secteur. Le tout à quatre échelles territoriales différentes. Comme tout cela est inutilement compliqué ! Voy. M. DELNOY, « Instruments normatifs à valeur indicative et recevabilité du recours au Conseil d'État – Vers une restructuration des instruments normatifs d'aménagement du territoire ? », obs. sous C.E., 16 décembre 2010, n° 209.810, *Dutron et crts, J.L.M.B.*, 2011, pp. 1482 et s., <http://hdl.handle.net/2268/100081> ; comp. J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2006, p. 74.

(62) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 19.

(63) Voy. art. D.II.1.

(64) *Le Petit Robert*, 2004.

(65) Voy. not. art. D.II.1, D.II.6, § 1^{er}, al. 1^{er} et D.II.10, § 1^{er}, al. 1^{er}.

(66) Art. D.II.6, § 2, al. 1^{er}, 1^o.

immédiatement supérieur(67), qu'il s'agisse du S.D.T. ou du S.D.P. (68). Très curieusement, il n'est pas expressément précisé dans le CoDT(69) que les objectifs du SOL doivent décliner ceux du schéma le plus immédiatement supérieur, mais la règle hiérarchique générale inscrite à l'article D.II.17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, s'impose ici en tout état de cause(70). Quant au S.D.T., cette hiérarchie ne s'y applique évidemment pas, mais il s'agit que ses objectifs s'inscrivent dans le contexte suprarégional(71).

Toute cela semble signifier que les objectifs d'un schéma d'échelle territoriale inférieure doivent non seulement *respecter* les objectifs du schéma d'échelle supérieur, mais aussi les *appliquer* à l'échelle territoriale inférieure.

Ceci étant, les objectifs à décliner à l'échelle inférieure ne sont que ceux du schéma supérieur qui « concernent le territoire » couvert par le schéma d'échelle inférieure(72). Ainsi, par exemple, les objectifs d'un S.D.C. ne doivent respecter et appliquer que les objectifs du S.D.T. qui *concernent* le territoire communal. Le critère est sympathique, mais fort peu pratique, d'un point de vue juridique. Si le schéma supérieur identifie clairement une commune dans ses objectifs, la mise en œuvre du critère est simple. Mais la consultation du SDER montre que cette hypothèse est rare. Qu'en sera-t-il d'objectifs généraux fixés dans le S.D.T. comme celui de favoriser la pratique des modes doux par de meilleurs aménagements : devra-t-on considérer que sa généralité exclut qu'il *concerne* une commune en particulier ou, au contraire, qu'elle implique qu'il *concerne* chaque commune ?

Il est également précisé que les objectifs à décliner à l'échelle inférieure sont ceux qui « sous-tendent les orientations principales du territoire »

(67) Conformément à l'article D.II.16, al. 6, sur un territoire donné, il est fait application du schéma d'échelle de territoire la plus restreinte. Il s'ensuit par exemple que lorsque le territoire communal est couvert en tout ou en partie par un S.D.P. en sus du S.D.T., seuls doivent être « déclinés » dans le S.D.C. les objectifs de ce S.D.P., à tout le moins pour la partie du territoire communal couverte par ledit S.D.P.

(68) Art. D.II.10, § 2, al. 1^{er}, 1^o.

(69) Art. D.II.11.

(70) Sur cette règle, voy. la contribution de J. Sambon dans le présent ouvrage.

(71) Le commentaire des articles énonce à ce sujet qu'il convient de préciser « la manière dont les objectifs suprarégionaux sont pris en considération dans le schéma de développement du territoire qu'il s'agisse de compétitivité, de développement économique, d'infrastructures de services et de transport ou de gestion des ressources naturelles » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 19). À la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'État (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1bis, p. 186), il n'est plus prévu que le S.D.T. définisse lui-même ces « objectifs suprarégionaux ».

(72) Voy. l'alinéa 2 du § 2 de chacun des articles D.II.6 (S.D.P.) et D.II.10 (S.D.C.). À nouveau, évidemment, cela n'apparaît pas à l'article D.II.11 (SOL).

correspondant à l'échelle inférieure(73). Ce critère est malheureusement encore plus énigmatique que celui qui vient d'être évoqué.

§ 4. Les principes de mise en œuvre des objectifs (SOL excepté)

La stratégie territoriale du S.D.T., du S.D.P. et du S.D.C. doit définir les « principes de mise en œuvre des objectifs ». Ces « principes » doivent permettre de concrétiser les objectifs(74). Ils sont notamment liés au « renforcement des centralités urbaines et rurales », concept défini lors des travaux préparatoires comme le « développement des parties urbanisées du territoire qui vise à les dynamiser en y privilégiant la mixité fonctionnelle et sociale, une densification appropriée et la gestion qualitative du cadre de vie, afin de lutter contre l'étalement urbain »(75).

§ 5. La structure territoriale (SOL excepté)

La stratégie territoriale du S.D.T., du S.D.P. et du S.D.C. doit encore – c'est son dernier élément obligatoire – comporter une « structure territoriale », qui « identifie et exprime cartographiquement » certains éléments et en « reprend » d'autres.

Les éléments à identifier et à exprimer cartographiquement à l'échelle de chaque territoire concerné sont les suivants :

- les « pôles ». Il ressort des travaux préparatoires qu'un pôle constitue une « partie de territoire située tant en milieu rural qu'en milieu urbain ou périurbain et dotée d'activités exerçant une attractivité sur les personnes à l'échelle suprarégionale, régionale, supralocale ou locale, caractérisée par sa mixité sociale et fréquentée par un nombre de personnes suffisamment important pour permettre une

(73) Voy. l'alinéa 2 du § 2 de chacun des articles D.II.6 (S.D.P.) et D.II.10 (S.D.C.). À nouveau, évidemment, cela n'apparaît pas à l'article D.II.11 (SOL).

(74) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 19.

(75) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/347, p. 4. Lors des travaux préparatoires du CoDT de 2014, dans lequel ce concept de « renforcement des centralités urbaines et rurales » figurait parmi les principes directeurs de l'article D.I.1, le ministre Henry avait souligné qu'il concerne non seulement les villes, mais aussi « les petits centres périurbains ou les villages centraux susceptibles d'accueillir des services et situés à proximité d'arrêt de transport en commun » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2013-2014, n° 101, 10 mars 2014, pp. 37-38). Le commentaire des articles du projet de CoDT indique pour sa part que les territoires centraux « doivent pouvoir accueillir les fonctions connexes et les espaces verts » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 20).

- sociabilité anonyme » (76). En ce qui concerne le S.D.C., il est précisé que la structure territoriale doit identifier et exprimer « la structure bâtie, en ce compris les pôles à renforcer ». La notion de « structure bâtie », qui n'apparaît donc pas dans le contenu des autres schémas (77), n'a fait l'objet d'aucune précision lors des travaux préparatoires (78) ;
- les « aires de coopération transrégionale et transfrontalière » (79) et les « aires de développement ». Le commentaire des articles précise que les aires de coopération et de développement comprennent notamment les « bassins de vie » et constituent des unités géographiques « découlant » des pôles et « au sein desquelles des coopérations et des dynamiques peuvent se développer » (80). Le S.D.T. doit identifier et exprimer les deux types d'aires, le S.D.P. les aires de développement seulement et le S.D.C. aucune des deux ;
 - les réseaux de communication et de transports de fluides et d'énergie. La notion de « réseaux de communication et de transports de fluides et d'énergie », *a priori* extrêmement englobante (81), doit être appréhendée en tenant compte de l'échelle de chaque schéma ;
 - pour ce qui est du S.D.P. et du S.D.C. (82), la « structure paysagère ». Cette notion a été définie lors des travaux préparatoires comme cor-

(76) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/347, p. 4. Seuls les pôles suprarégionaux et régionaux nous paraissent relever de l'échelle du S.D.T.

(77) *Comp.* avec l'article D.II.6, § 2, al. 4. L'article D.II.10, § 2, al. 4, 1°, précise cependant que la structure bâtie comprend « les pôles à renforcer ». Or la notion de « pôle » apparaît de manière autonome dans le contenu des S.D.T. et S.D.P.

(78) Selon l'article 254 du CWATUPE la situation existante de fait des anciens S.S.C. devait notamment comporter la « structure du bâti », dont la brochure explicative relative au schéma de structure communal éditée par la Région wallonne précisait qu'elle « porte sur la définition de différentes entités bâties homogènes qui constituent les zones urbanisées de la commune, ainsi que sur la compréhension des mécanismes et des évolutions qui expliquent leur composition » et qu'elle doit être appréhendée en considérations de « l'implantation des noyaux et des quartiers bâtis et [de] leurs relations avec le milieu physique et naturel », de « l'implantation des constructions, la présence d'équipements et d'activités, ainsi que l'agencement des bâtiments par rapport à l'espace public », ainsi que des « particularités urbanistiques et architecturales (style architectural, gabarit des constructions, etc.) qui différencient les parties urbanisées entre elles » (CREAT, *Le schéma de structure communal. Son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre*, Ministère de la Région wallonne, D.G.A.T.L.P., Namur, 2000, p. 27).

(79) Le projet de décret ne visait que les aires de coopération « transfrontalières ». Les aires de coopération transrégionales y ont été insérées en vue de faire explicitement apparaître la dimension régionale belge (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/362, p. 2).

(80) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 20.

(81) *Comp.* avec la notion de « réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides, à l'exception de l'eau, et d'énergie » visée à l'article D.II.21.

(82) L'insertion de cet élément dans la structure territoriale du S.D.P. témoigne de la volonté du législateur d'assurer l'identité de contenu entre la structure territoriale du S.D.P. et celle du S.D.C. Voy. en ce sens C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 14. Cette identité de contenu demeure cependant inachevée. En effet, la structure territoriale du S.D.C. ne comporte pas les « aires de développe-

respondant aux « aspects significatifs ou caractéristiques du paysage à protéger, gérer ou aménager, d'origine naturelle ou artificielle mettant en évidence la composition générale du paysage et servant de guide pour le regard »(83). Le commentaire des articles précise encore à ce sujet que « la structure agricole et forestière fait partie de la structure bâtie et de la structure paysagère »(84).

A priori, dans le langage courant à tout le moins, identifier correspond à constater, reconnaître ce qui existe déjà. En réalité, le législateur a manifestement fait un usage erroné de ce verbe et aurait dû utiliser celui de « fixer », « définir » ou « déterminer ». On se rappelle en effet que la structure territoriale est un élément de la *stratégie* territoriale qui est *définie* dans le schéma. Ensuite, l'expression « identifie et exprime cartographiquement » implique que cette définition des éléments concernés soit traduite sous une forme cartographique, donc dans un plan. Les termes « identifie et exprime cartographiquement » laissent le choix entre définir et exprimer sous forme de plan en deux parties distinctes, d'une part, et le faire en une seule fois, directement sous forme de plan.

La structure territoriale des schémas ci-dessus cités doit par ailleurs « reprendre » tous les sites bénéficiant d'un statut de protection en application de la loi sur la conservation de la nature et les « liaisons écologiques adoptées par le Gouvernement »(85), ce « en tenant compte de leur valeur biologique et de leur continuité en vue d'assurer un maillage écologique cohérent à l'échelle du territoire [concerné] ». Ces liaisons écologiques sont destinées à mettre en réseau les sites bénéficiant d'un statut de protection et à assurer l'existence d'un véritable maillage écologique(86). L'habilitation donnée au Gouvernement pour les adopter doit permettre de substituer à la notion jugée trop floue de « trame verte et bleue »(87) un système de « liste fermée » d'éléments « parfaitement identifiables »(88).

ment » et substitue à la notion de « pôles » celle de « structure bâtie, en ce compris les pôles à renforcer » (voy. art. D.II.10, § 2, al. 4).

(83) *Doc., Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/347, p. 4.

(84) *Doc., Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 22.

(85) Le fait que le Gouvernement « arrête » les liaisons écologiques à reprendre dans la structure territoriale du S.D.P. et du S.D.C., alors qu'il « adopte » celles de la structure territoriale du S.D.T. paraît dénué de toute portée juridique.

(86) *Doc. Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 307/362, p. 2.

(87) Voy. not. art. D.II.2, D.II.6 et D.II.7 du CoDT de 2014.

(88) C.R.I.C., *Doc., Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 4.

Le législateur ne définit cependant ni la procédure d'adoption de ces liaisons écologiques, ni leur portée juridique(89).

A priori, « reprendre » signifie reproduire ce qui existe déjà par ailleurs(90). Mais le critère du maillage écologique cohérent à l'échelle du territoire concerné implique malgré tout, dans le chef de l'auteur du schéma, un choix entre les sites et liaisons existants, à faire en fonction de leur valeur biologique et de leur continuité.

§ 6. La carte d'orientation (SOL seulement)

Le SOL doit comporter une « carte d'orientation », qui, au vu de sa dénomination et de certains de ses éléments constitutifs, présente un caractère essentiellement prospectif.

Son échelle n'est pas fixée par le législateur. La référence que comportait le projet de décret à une « échelle appropriée » a été supprimée à la faveur d'un amendement, dans un souci de sécurité juridique(91). Il est cependant loin d'être certain que l'absence de toute mesure et de tout critère soit plus favorable en termes de sécurité juridique.

Le contenu de cette carte d'orientation fait l'objet d'une énumération limitative d'éléments obligatoires, à l'article D.II.11, § 2, 2°. Il s'agit d'abord du « réseau viaire », à savoir, suivant le sens courant de ces termes, le réseau de voies publiques. Lors des travaux en commission, le ministre semble avoir considéré que ce réseau peut être le réseau projeté *ou* le réseau existant(92) : cette alternative semble difficilement conciliable avec la nature prospective de la carte d'orientation, sauf à considérer que la réflexion prospective ne vise que le maintien du réseau existant. Quoi qu'il en soit, eu égard à la valeur indicative du SOL, l'indication du réseau viaire projeté ne pourrait tenir lieu de plan d'alignement.

(89) En dépit de la recommandation de la section de législation du Conseil d'État, qui a par ailleurs estimé que les dispositions relatives à ce nouvel instrument gagneraient à être insérées dans la loi sur la conservation de la nature (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/354, p. 2).

(90) C'est confirmé par les travaux préparatoires, le législateur ayant voulu éviter, à la suite d'une observation de la section de législation du Conseil d'État, de donner à penser que le schéma devait définir lui-même des sites protégés, voire même en fixer le régime de protection (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1bis, p. 186).

(91) La justification de l'amendement en cause rappelle que les documents graphiques du P.C.A. et du R.U.E. sont établis « à une échelle de 1/1 000, 1/2 000, 1/2 500 dans la grande majorité des cas et, de manière exceptionnelle, à l'échelle de 1/5 000 » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/340, amendement n° 7).

(92) C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 23.

Il s'agit ensuite des infrastructures et réseaux techniques. Cela inclut les infrastructures de gestion des eaux usées et des eaux de ruissellement, les conduites de gaz, les câbles électriques, etc.

Il s'agit encore des espaces publics et espaces verts. Ces termes n'ont fait l'objet d'aucun commentaire lors des travaux préparatoires et, pour tenter de les définir, on peut éventuellement tenter de s'inspirer des éléments de la définition que certains ont proposée pour le concept d'espaces verts publics de la zone d'habitat au plan de secteur (93), mais sans certitude que cela soit transposable (94).

La carte d'orientation doit également impérativement comporter des « affectations par zones », donc un zonage comparable à celui du plan de secteur, à ceci près que les affectations envisageables ne font l'objet d'aucune nomenclature dans le CoDT, ce qui implique que chaque commune est libre d'inventer la sienne et qu'elle peut même en inventer des différentes selon les SOL qu'elle adopte. Le commentaire des articles confirme malgré tout, pour autant que de besoin, que les affectations peuvent être mixtes à certains endroits ou comporter des surimpressions (95). Ces affectations ne peuvent en tout état de cause être contraires à celles du plan de secteur (96).

Par ailleurs, dans les zones résidentielles qu'elle prévoit, la carte d'orientation doit obligatoirement indiquer la densité préconisée pour tous les terrains non bâtis ou à réaménager, ainsi que pour les ensembles bâtis à restructurer de plus de deux hectares. Selon les travaux préparatoires, la notion de « terrains à réaménager » doit s'entendre dans un sens factuel et n'est donc pas limitée aux sites à réaménager au sens du Livre V du CoDT (97). Comme les affectations, les densités préconisées doivent être conformes au plan de secteur. S'il ressort des travaux préparatoires que « l'intention n'est pas que la densité soit vérifiée dans le cadre de chaque demande de permis » (98), il nous semble que seul un examen au cas par

(93) M. DELNOY et Ph. CASTIAUX, « La zone d'habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics », in Ch.-H. BORN et Fr. JONGEN (coord.), *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 103-148.

(94) Des espaces verts publics sont certainement des espaces publics et des espaces verts, mais tous les espaces publics ne sont pas verts, de même que tous les espaces verts ne sont pas publics.

(95) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 22.

(96) Voy. art. D.II.20, al. 3. Sur la conformité des schémas au plan de secteur, voy. la contribution de J. Sambon dans le présent ouvrage.

(97) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 22.

(98) *Ibid.*

cas du contenu des SOL permet de déterminer les modalités d'application concrètes de leurs indications relatives à la densité.

Enfin, la carte d'orientation doit impérativement(99) comporter une « structure écologique ». Selon les travaux préparatoires, cette structure reprend les « zones centrales », composées des sites Natura 2000 désignés ou candidats et des sites de grand intérêt biologique et dans lesquelles la conservation de la nature est prioritaire par rapport aux autres fonctions, les « zones de développement », qui nécessitent une protection moindre que les zones centrales, ainsi que les « zones de liaison » qui assurent le maillage(100).

La carte d'orientation peut également comprendre des « lignes de force du paysage ». Les lignes de force du paysage sont décrites dans le commentaire des articles comme « des lignes d'origine naturelle ou artificielle mettant en évidence la structure générale du paysage et servant de guide pour le regard » et qui « forment un dessin simplifié du paysage »(101). La carte d'orientation doit en comporter « le cas échéant ». Selon les travaux préparatoires, cela signifie qu'il n'y a pas lieu de les identifier lorsqu'elles ne sont pas « représentatives pour le périmètre concerné »(102), voire lorsqu'il n'y en a tout simplement pas(103). Une fois encore, le critère ne favorise pas la sécurité juridique, même si, il est vrai, il n'ouvre en principe un contrôle juridictionnel que sous l'angle de l'erreur manifeste d'appréciation.

La carte d'orientation peut comporter l'indication des limites des lots à créer dans le cadre d'une urbanisation. Non obligatoire, leur présence permet de dispenser de permis d'urbanisation, à certaines conditions(104), la division d'un bien sis dans le périmètre du SOL, conformément à l'article D.IV.3, 6°(105).

(99) Le projet de décret prévoyait que la carte d'orientation comporte « le cas échéant » la structure écologique. Selon les explications données par le ministre en commission, cette nuance permettait de s'en dispenser dans le cas, par exemple, d'un SOL portant sur un périmètre restreint et occupé entièrement par du bâti continu (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 18). Un amendement est venu supprimer les termes « le cas échéant », en manière telle que le SOL « comporte systématiquement une structure écologique » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/340, amendement n° 7, p. 4).

(100) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 22 ; *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/347, p. 4.

(101) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 22.

(102) *Ibid.*

(103) Selon le ministre, tel pourrait être le cas lorsque le SOL porte sur un périmètre d'un demi hectare entièrement bâti (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 18). Le caractère bâti d'un périmètre ne nous semble cependant pas éluif de lignes de force paysagère, furent-elles artificielles.

(104) Dont notamment celle que le SOL comporte les indications dont question dans la partie de la présente section consacrée aux contenus facultatifs des schémas.

(105) L'article D.II.11 semble exiger que la carte d'orientation comporte les limites de tous les lots à créer, et non celles des seuls des lots à créer « destinés à l'habitation », comme le prévoit l'article D.IV.3, 6°.

La carte d'orientation comporte enfin, « le cas échéant », le phasage de la mise en œuvre du schéma, c'est-à-dire « une programmation dans le temps permettant une évaluation plus réaliste des incidences et de la mobilisation des disponibilités foncières »(106). Il nous semble qu'ici, le critère « le cas échéant » fait appel à une décision souveraine de l'auteur du schéma et non à des circonstances de fait : un phasage est prévu si l'autorité compétente veut en prévoir un.

§ 7. Les contenus facultatifs

Au-delà de leur contenu obligatoire, le S.D.T., le S.D.P. et le S.D.C. peuvent comporter, chacun à leur échelle territoriale, des « mesures de gestion et de programmation relatives aux principes de mise en œuvre et à la structure territoriale ». Les travaux préparatoires visent à ce sujet la possibilité que ces mesures :

- prennent la forme de « fiches-projets pour concrétiser un objectif donné »(107), en ce qui concerne le S.D.T. ;
- prennent la forme d'un « programme de mobilisation des disponibilités foncières »(108) ou concernent la programmation des implantations commerciales(109) ou les densités de logements attendues sur tout ou partie du territoire communal(110), en ce qui concerne le S.D.C. Il ne semble pas douteux qu'elles peuvent également prendre la forme d'un zonage fonctionnel(111). Ces mesures doivent en tout cas être conformes au plan de secteur(112).

(106) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 22.

(107) *Ibid.*, p. 19.

(108) *Ibid.*, p. 22. Il ressort cependant de la jurisprudence du Conseil d'État qu'un schéma ne pourrait formuler une interdiction stricte d'urbaniser une partie du territoire communal dans l'attente d'une étude globale du périmètre concerné, cette étude devant être réalisée dans le schéma lui-même (C.E., 2 mars 2017, n° 237.535, *de Windt*).

(109) C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 26.

(110) Le caractère facultatif des densités par zones dans le S.D.C. fut justifié lors des débats en commission par les contraintes inutiles que de telles indications peuvent faire peser sur la délivrance des permis et l'opportunité de travailler sur la densité « au niveau du schéma le plus proche du territoire », c'est à dire dans le SOL (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, pp. 27-30).

(111) Il ressort d'ailleurs clairement des travaux préparatoires que le S.D.C. est notamment « centré sur les affectations du territoire » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 14).

(112) Voy. art. D.II.20, al. 3. Les arrêts du Conseil d'État statuant sur la conformité des anciens S.S.C. au plan de secteur demeurent à cet égard d'actualité. Il en ressort en substance qu'un schéma ne peut écarter strictement les effets du plan de secteur sur une partie significative d'une de ses zones, sans prévoir des tempéraments permettant à l'autorité de revenir sur sa position à l'occasion de l'examen en opportunité des demandes de permis. Ont par exemple été jugées contraires au plan de secteur, l'inscription en zone d'espaces verts d'une parcelle pour laquelle le plan de secteur ne prévoit aucune affectation (C.E., 3 mai 2016,

Le S.D.T., le S.D.P. et le S.D.C. peuvent également identifier des propositions de révision de plan de secteur(113). Cela vaut pour chacun de ces schémas quelle que soit l'ampleur ou la portée de la révision proposée : le S.D.T. ne doit pas se limiter à des révisions qui ont une portée régionale(114) et le S.D.C. ne doit pas se limiter à des révisions de zones au niveau local, même s'il peut évidemment proposer l'inscription d'une zone d'enjeu communal(115). La portée de la proposition de révision est avant tout politique, dès lors qu'elle ne préjuge pas du résultat de l'éventuelle procédure de révision et, dépourvue d'effet immédiat, ne permet pas de méconnaître le contenu du plan de secteur dans les autres éléments du schéma(116). On peut malgré tout se demander si, quand elle apparaît dans le S.D.T., elle ne constitue pas une ligne de conduite que le Gouvernement se fixe et qu'il doit donc respecter(117) et on peut se poser la même question quand elle apparaît dans les schémas communaux, quand ils sont approuvés par le Gouvernement.

Le S.D.T. peut également indiquer des « projets de territoire » liés aux aires de coopération et aux aires de développement. Selon le commentaire des articles(118), le projet de territoire « exprime une intention stratégique

n° 234.643, *Sante*), l'inscription en zone agricole d'intérêt écologique, avec pour conséquence que toutes les constructions y sont interdites, d'un terrain repris en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur (C.E., 4 février 2014, n° 226.323, *Stichting Maharishi Global Financing Research*), l'inscription en « réserve foncière immunisée » ou en « bande verte », empêchant strictement leur urbanisation à très long terme, de parcelles localisées en zone d'aménagement communal concerté et en zone d'habitat au plan de secteur (C.E., 11 mars 2015, n° 230.473, *Consorts Jehaes*), ou encore l'inscription en partie en « périmètre de densité particulière » limitant drastiquement la densité admissible et en partie en « périmètre de respiration paysagère » excluant toute construction, de parcelles reprises en zone linéaire d'habitat à caractère rural au plan de secteur (C.E., 13 juin 2013, n° 223.886, *Delfosse et crts*). En revanche, un schéma peut affecter en zone *non aedificandi* une partie de territoire inscrite en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur s'il n'ôte pas toute marge de manœuvre à l'autorité délivrante de permis (C.E., 30 mars 2017, n° 237.854, *Commune de Neuprez*) ou inscrire une parcelle reprise en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur dans un périmètre d'intérêt paysager qui n'empêche pas par lui-même la construction mais subordonne simplement les projets à l'avis de la C.C.A.T.M. (C.E., 4 février 2014, n° 226.323, *Stichting Maharishi Global Financing Research*).

(113) Un SOL ne peut identifier des propositions de révision du plan de secteur. Cette différence avec les autres schémas n'a pas été justifiée lors des travaux préparatoires.

(114) En dépit de l'échelle régionale du S.D.T. un amendement tendant expressément à circonscrire ces propositions aux révisions du plan de secteur présentant un intérêt régional a été rejeté (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/53).

(115) Le texte le précise expressément. On comprend dès lors difficilement les propos du ministre selon lesquels « [l]e Conseil d'État nous a rappelé qu'il n'était pas possible qu'un schéma communal puisse identifier les révisions de plan de secteur, que c'était contraire à la hiérarchie des normes » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 14).

(116) C.E., 4 février 2014, n° 226.323, *Stichting Maharishi Global Financing Research*.

(117) Si oui, reste alors à déterminer le délai assorti à cette obligation et la sanction de la violation de ladite obligation.

(118) Le législateur s'est abstenu de préciser dans le texte lui-même la portée de cette notation, en dépit de la demande de la section de législation du Conseil d'État (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1bis, p. 176).

et une volonté d'agir au départ des territoires qui le composent, de leurs rôles spécifiques et de leurs interrelations par rapport aux territoires voisins », « définit les perspectives de développement économique, social, culturel à moyen terme » et « dans une perspective de développement durable, détermine un programme correspondant d'actions et les modes de partenariat envisageables »(119).

Le S.D.P., le S.D.C. et le SOL peuvent également identifier la liste des schémas et guides pluricommunaux et communaux à élaborer, à réviser ou à abroger, en tout ou en partie(120). L'identification des schémas et guides à *abroger* dans le projet de S.D.P. permet aux conseils communaux concernés d'abroger ces instruments en même temps qu'ils adoptent le nouveau schéma(121). L'identification des schémas et guides à *élaborer* ou à *réviser* pourrait par ailleurs bien constituer une ligne de conduite que le conseil communal s'impose, mais, faute de jurisprudence(122), ce n'est pas certain. En tout état de cause, le S.D.C. existant cessera de produire ses effets pour la partie du territoire communal couverte par le nouveau S.D.P. dès l'entrée en vigueur de ce dernier(123) et en cas d'incompatibilité avec un SOL ou un guide communal existant, il sera fait application du nouveau S.D.P. ou du nouveau S.D.C. à compter de son entrée en vigueur(124).

Le SOL peut comprendre des indications relatives à l'implantation et à la hauteur des constructions et des ouvrages, aux voiries et aux espaces publics ainsi qu'à l'intégration des équipements techniques(125). Le caractère facultatif de telles indications tranche *a priori* avec le contenu des anciens P.C.A. et R.U.E., qui comportait impérativement des options

(119) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 20.

(120) Plus précisément :

- suivant l'article D.II.6, § 3, 2°, le S.D.P. peut viser à cet égard un autre S.D.P., un S.D.C., un SOL et un G.C.U. ;
- suivant l'article D.II.10, § 3, 2°, le S.D.C. peut viser à cet égard un S.D.P. « pour ce qui concerne le territoire communal concerné », un SOL et un G.C.U. ;
- suivant l'article D.II.11, § 3, 2°, le SOL peut viser à cet égard un SOL et un G.C.U.

(121) Voy. art. D.II.7, D.II.12, D.II.15 et D.III.7.

(122) Que l'on peut comprendre, car après avoir le cas échéant répondu par l'affirmative, reste encore à déterminer le délai assorti à cette obligation et la sanction de la violation de ladite obligation.

(123) Voy. art. D.II.17, § 2, al. 2. Lorsque le nouveau S.D.P. couvre tout le territoire communal, en revanche, son adoption doit s'accompagner de l'abrogation du S.D.C. existant (voy. art. D.II.7, § 4, al. 1^{er}).

(124) Voy. art. D.II.17, § 2, al. 1^{er}, et D.III.10, al. 1^{er}. La coexistence de deux S.D.P. sur une même partie de territoire communal ne peut quant à elle se présenter (voy. art. D.II.5 et D.II.7, § 4, al. 1^{er}, *in fine*).

(125) Le projet de décret visait en des termes quelque peu différents « les indications relatives à l'implantation et à la hauteur des constructions et des ouvrages, en ce compris l'intégration des équipements techniques, ainsi qu'à la composition des voiries et des espaces publics ». L'amendement apportée à l'article D.II.11 ne comportant sur ce point aucune justification, on ne peut que supposer que la modification tend à assurer le parallélisme avec l'article D.IV.28, al. 1^{er}, 2°, e), définissant le contenu du permis d'urbanisation.

d'aménagement relatives notamment aux infrastructures et aux réseaux techniques, au paysage, à l'urbanisme, à l'architecture et aux espaces verts(126). Ceci étant, comme nous l'avons souligné ci-dessus, la carte d'orientation du SOL comporte, de manière impérative, des indications graphiques sur le réseau viaire, les infrastructures et réseaux techniques et les espaces publics et les espaces verts.

Comme l'inscription des limites des lots à créer sur la carte d'orientation, la présence d'indications relatives à l'implantation et à la hauteur des constructions et des ouvrages, aux voiries et aux espaces publics, ainsi qu'à l'intégration des équipements techniques, permet de dispenser de permis d'urbanisation, à certaines conditions, la division d'un bien sis dans le périmètre du SOL, conformément à l'article D.IV.3, 6°. Par ailleurs, lorsque la carte d'orientation du SOL ne comprend pas les limites de lots, la présence de ces indications permet au demandeur de permis d'urbanisation d'introduire sa demande sous le bénéfice du contenu simplifié visé à l'article D.IV.28, alinéa 2(127).

SECTION 5.

LA PROCÉDURE D'ADOPTION ET DE RÉVISION DES SCHÉMAS

§ 1. La procédure d'adoption

a. L'unification partielle des procédures d'adoption des schémas

Le CoDT s'efforce d'unifier les procédures d'adoption des différents schémas, ce qui doit contribuer « à l'objectif de simplification de la réforme » et assurer « une meilleure efficacité du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire »(128).

L'unification procédurale n'est cependant pas complète. Logiquement, la procédure d'adoption du S.D.T.(129) se distingue principalement de celle des autres schémas par l'absence de consultation du fonctionnaire délégué et de tutelle régionale. Des différences subsistent également entre

(126) Voy. art. 33 et 49 du CWATUPE.

(127) Voy. art. R.IV.28-1, 1°.

(128) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 14.

(129) Bien que le S.D.T. est en vigueur et qu'il ne peut être abrogé (voy. ci-dessous, la partie consacrée au contenu des schémas), le législateur n'a pas jugé opportun de faire de la procédure de révision de ce schéma la procédure de référence, en y renvoyant pour définir sa procédure d'adoption (comp. avec les articles D.II.44 et s.).

les procédures d'adoption du S.D.C. et du SOL, même si ces procédures font désormais l'objet d'une seule et même disposition (130). La procédure d'élaboration du S.D.P. est quant à elle calquée sur la procédure d'élaboration des schémas communaux, spécialement celle du S.D.C. (131), mais s'en distingue sur plusieurs points, ce qui résulte essentiellement du fait que plusieurs communes sont à la manœuvre et non une seule. Dans un souci de donner à ce nouvel outil un maximum de souplesse (132) et de ne pas « figer le mode de gouvernance à l'échelle supracommunale » (133), les communes concernées sont ainsi invitées à déterminer ensemble les « modalités d'établissement » de leur S.D.P. (134), dont l'article D.II.7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, donne une liste exemplative. La liberté communale est cependant encadrée par les modalités fixées par le législateur lui-même, parmi lesquelles figurent notamment le principe selon lequel chaque conseil Communal adopte séparément, « chacun pour ce qui le concerne », le projet de schéma, puis le schéma (135) et l'obligation de constituer un « comité d'accompagnement » chargé du « suivi de l'élaboration » du schéma et qui constitue une sorte d'interface « technico-administrative » (136) entre les communes et les autres intervenants dans la procédure (137).

b. L'initiative

L'initiative d'élaborer un schéma appartient en règle à l'autorité compétente pour l'adopter (138).

L'élaboration d'un schéma communal ou pluricommunal (139) peut certes être suggérée par d'autres outils d'aménagement du territoire et

(130) Art. D.II.12. Certaines divergences seront évoquées ci-dessous. Nous n'évoquerons pas, cependant, celles qui résultent du fait que la procédure d'élaboration d'un SOL peut être couplée à l'établissement d'un périmètre de reconnaissance au sens du décret du 2 février 2017 relatif au développement des parcs d'activités économiques (à ce sujet, voy. J. VAN YPERSELE, « Les activités économiques dans les plans d'aménagement », in M. DELNOY (dir.), *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, plans et permis*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, pp. 98-110).

(131) Cela peut se comprendre, puisque le contenu (voy. *supra*) et les effets (voy. *infra*) du S.D.P. sont également calqués sur ceux du S.D.C. et non sur ceux du SOL. Il reste que, comme nous l'avons également constaté, un S.D.P. peut ne couvrir qu'un périmètre très restreint, d'une taille comparable à celui d'un SOL.

(132) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 2.

(133) *Ibid.*, p. 21.

(134) Selon des... modalités que le législateur ne détermine pas.

(135) Art. D.II.7, § 3, al. 1^{er}, et 4, al. 1^{er}. Cela traduit probablement l'exigence d'indépendance communale visée à l'article 162 de la Constitution. Lorsqu'il est question ci-dessous de « l'autorité compétente » pour adopter le schéma, il y a donc lieu de lire, pour ce qui concerne le S.D.P., « les autorités compétentes ».

(136) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 2.

(137) Voy. en particulier les §§ 4 et 7 de l'article D.II.7.

(138) Art. D.II.3, § 1^{er}, al. 1^{er}, D.II.7, § 1^{er}, al. 1^{er}, et D.II.12, § 1^{er}, al. 1^{er}.

(139) Mais pas celle du S.D.T.

d'urbanisme(140), mais une telle suggestion est en principe dénuée d'effet contraignant(141). L'initiative communale est cependant encadrée dans les zones du plan de secteur ou pour les projets dont la mise en œuvre est subordonnée à l'adoption préalable d'un SOL(142) et peut même être contrainte dans deux de ces zones(143), pour lesquelles le Gouvernement est autorisé à fixer un délai d'adoption du schéma au terme duquel il peut se substituer à l'autorité communale défaillante(144). Par ailleurs, toujours en ce qui concerne l'élaboration du SOL, le CoDT reconnaît expressément à certaines personnes physiques ou morales, publiques ou privées, titulaires d'un droit réel portant sur un ensemble d'un seul tenant de deux hectares au moins, le droit de proposer un avant-projet de schéma au conseil communal(145), étant entendu qu'une telle proposition est dépourvue d'effet contraignant(146).

Les communes à l'initiative de l'adoption d'un S.D.P. doivent quant à elles en aviser les communes limitrophes(147) pour permettre à celle-ci de s'y joindre « si elles le souhaitent »(148) et déterminer les modalités d'établissement du S.D.P. déjà évoquées ci-dessus(149).

(140) Le plan de secteur (art. D.II.44, al. 1^{er}, 11^o), un S.D.P. (art. D.II.6, § 3, 2^o), un S.D.C. (art. D.II.10, § 3, 2^o) ou, pour l'élaboration d'un autre SOL, un SOL (article D.II.11, § 3, 2^o).

(141) Sous réserve cependant de la ligne de conduite que pourrait constituer pour la commune concernée la suggestion qui émane d'un schéma communal ou pluricommunal (voy. la partie consacrée au contenu des schémas) et de l'application du principe de la hiérarchie des normes lorsqu'une telle suggestion émane du plan de secteur.

(142) Il est renvoyé sur ce point à la partie consacrée ci-après aux effets des schémas.

(143) La ZACC (art. D.II.42, § 2) et la ZACCE (art. D.II.32, § 1^{er}, al. 2 et § 2).

(144) À défaut de substitution régionale, le dépassement de ce délai n'affecte cependant pas à lui seul la compétence des autorités communales d'initier et d'adopter le SOL (voy. C.E., 9 novembre 2016, n^o 236.384, *Paygnard et crts*, et C.E., 10 janvier 2017, n^o 236.996, *Bernard et crts*).

(145) Art. D.II.12, § 1^{er}, al. 2. Le seuil de deux hectares paraît s'opposer au dépôt d'une proposition par des personnes conjointement propriétaires de la superficie requise. Il exclut en tout cas l'initiative d'un ou plusieurs propriétaires d'un ensemble plus restreint, d'autant qu'un amendement tendant à supprimer ce seuil et à ouvrir le droit de proposition à toute personne justifiant d'un intérêt a été rejeté (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n^o 307/110).

(146) Il appartient en effet au conseil communal qui en est saisi de marquer ou non son accord sur la poursuite de la procédure dans un délai de rigueur de soixante jours dont le dépassement est sanctionné par un refus tacite (art. D.II.12, § 1^{er}, al. 3).

(147) Art. D.II.7, § 1^{er}, al. 3. Le commentaire des articles précise que ces communes limitrophes sont informées « dès le début de la procédure, avant la désignation de l'auteur agréé et donc la fixation du périmètre » et que lorsqu'une d'elles souhaite se joindre à la procédure, « une nouvelle délibération des communes initialement concernées sera prise » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n^o 307/1, p. 21).

(148) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n^o 307/1, p. 21.

(149) Art. D.II.7., § 1^{er}, al. 1^{er}.

c. L'avant-projet de schéma et le rapport sur les incidences environnementales

L'avant-projet de schéma doit en règle être élaboré par un auteur de projet agréé (150) dont la désignation est soumise aux règles applicables aux marchés publics (151). Le législateur a agréé à cette fin le Gouvernement – et lui seul – pour l'élaboration de l'avant-projet de S.D.T. et l'habilite à agréer les personnes qui peuvent être chargées de l'élaboration des autres schémas (152). L'auteur d'un projet SOL couvrant une superficie inférieure à deux hectares ou dont l'affectation future est une zone non destinée à l'urbanisation ne doit cependant pas disposer de l'agrément régional (153).

Le comité d'accompagnement chargé du suivi de l'élaboration d'un S.D.P. doit être constitué dès la désignation de l'auteur du schéma et se réunir au minimum après cette désignation (154). Pour le surplus, aucune consultation n'est prescrite à ce stade, sauf en ce qui concerne l'élaboration de l'avant-projet de S.D.T., dans le cadre de laquelle le Gouvernement doit soumettre les propositions d'objectifs du schéma à l'avis de diverses instances (155).

L'avant-projet de schéma doit en règle faire l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales (ci-après : « R.I.E. ») (156). Il va de soi que l'avant-projet soumis à cette évaluation doit être le plus complet possible,

(150) L'article D.II.7, § 2, al. 1^{er}, précise utilement que le projet de S.D.P. est élaboré par un seul auteur agréé, sans cependant définir le mode de désignation de cet auteur unique.

(151) Voy. P. NIHOUL, « Marchés publics et aménagement du territoire », in Ch.-H. BORN et Fr. JONGEN (coord.), *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum Franciscus Haumont, op. cit.*, pp. 1007-1019.

(152) Art. D.I.11, al. 1^{er} à 3.

(153) Art. D.I.11, al. 5, et R.I.11-6. La dispense ne trouvera que rarement à s'appliquer à l'avant-projet de SOL proposé par une personne visée à l'article D.II.12, § 1^{er}, al. 2 – cette proposition devant impérativement porter sur un ensemble de plus de deux hectares. Elle n'est en tout cas jamais applicable à l'avant-projet S.D.P., même lorsque celui-ci couvre une superficie inférieure à deux hectares.

(154) Art. D.II.7, § 2. Cette disposition détermine la composition du comité d'accompagnement, en prévoyant qu'outre des représentants des communes concernées et l'auteur de projet agréé, des représentants du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de la D.G.O.4 et du ou des fonctionnaires délégués concernés y participent avec voix consultative. Rien n'est dit de la manière de désigner les divers représentants, ni de leur nombre : ces modalités relèvent sans doute de celles qui doivent être déterminées par les communes à l'entame de la procédure (voy. *supra*), sauf qu'on voit évidemment mal les communes imposer quoi que ce soit à ce sujet à la D.G.O.4 et au(x) fonctionnaire(s) délégué(s).

(155) Art. D.II.3, § 1^{er}, al. 2.

(156) À la suite d'un amendement, le texte précise que le R.I.E. est, le cas échéant, réalisé « à l'initiative et à charge de » la personne physique ou morale dont la proposition d'avant-projet de SOL a été acceptée par le conseil communal. Pour le surplus, à propos de l'évaluation des incidences des schémas, il est renvoyé à la contribution d'E. Gonthier dans le présent ouvrage.

sous peine de devoir ultérieurement soumettre le projet de schéma complété ou amendé à un complément de R.I.E. (157).

d. Le projet de schéma

L'autorité compétente pour adopter le schéma en adopte ensuite le projet (158). Il va de soi que l'adoption peut porter sur un projet amendé à la suite des suggestions éventuelles du R.I.E. Cette décision est publiée conformément à l'article D.VIII.22 (159).

e. Les enquêtes publique et administrative

Le projet de schéma et le R.I.E. sont soumis à des enquêtes publique et administrative (160). S'agissant de l'enquête administrative (161), le législateur détermine pour chaque schéma les instances devant obligatoirement être consultées (162) et permet en outre la consultation des autres personnes et instances que l'autorité compétente, pour adopter le schéma, juge utile de consulter (163). Toutes ces instances disposent d'un délai de rigueur à dater de l'envoi de la demande pour transmettre leur avis, à défaut de quoi celui-ci est réputé favorable (164).

(157) Il s'indique notamment d'identifier dès ce stade les schémas et guides que le conseil communal entendrait abroger conjointement à l'adoption du nouveau schéma. La faculté d'abroger un schéma lors de l'adoption d'un autre schéma est examinée ci-après, dans la partie consacrée à l'abrogation des schémas.

(158) Art. D.II.3, § 2, al. 1^{er}, et D.II.12, § 3, al. 1^{er}. Pour les S.D.P., les conseils communaux adoptent le projet de schéma « sur la base d'un rapport établi par le comité d'accompagnement », qui doit obligatoirement se réunir « avant l'adoption du projet de schéma » (art. D.II.7, § 2, al. 3, et § 3, al. 1^{er}).

(159) Il est renvoyé à cet égard à la contribution d'E. Gonthier dans le présent ouvrage.

(160) La procédure d'élaboration du S.D.P. donne en réalité lieu à plusieurs enquêtes publiques simultanées (art. D.II.7, § 3, al. 1^{er}). Par ailleurs, le mécanisme d'insertion des résultats de l'enquête administrative dans le dossier soumis à enquête publique (art. D.VIII.15, § 1^{er}, al. 2, 5^o) nous semble indiquer que les enquêtes publique(s) et administrative sont concomitantes. En commission, le ministre a cependant affirmé, au sujet de l'élaboration du S.D.T., que le pôle Aménagement du territoire est consulté « une fois que l'enquête publique s'est terminée » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 7).

(161) Sur l'enquête publique, il est renvoyé à la contribution d'E. Gonthier dans le présent ouvrage.

(162) On souligne notamment qu'un amendement tendant à permettre au Parlement de remettre un avis sur le projet de S.D.T. a été rejeté, que les conseils communaux des communes limitrophes non concernées par le projet doivent être consultés dans le cadre de l'adoption d'un S.D.P. et qu'à ce stade, le fonctionnaire délégué ne doit pas être consulté dans le cadre de l'adoption d'un schéma communal ou pluricommunal – le(s) ou les fonctionnaire(s) concerné(s) étant cependant impliqué(s) *ab initio* dans la procédure d'élaboration d'un S.D.P. en raison de leur participation au comité d'accompagnement.

(163) Art. D.II.3, § 2, al. 2, D.II.7, § 3, al. 2, et D.II.12, § 3, al. 3.

(164) Ce délai est de 60 jours en ce qui concerne le S.D.T. (art. D.II.3, § 2, al. 2) et de 45 jours en ce qui concerne les schémas communaux (art. D.II.12, § 3, al. 3). En ce qui concerne les S.D.P., il est en règle de 45 jours, sauf pour les conseils communaux des communes limitrophes, qui disposent d'un délai de 60 jours (art. D.II.7, § 3, al. 2), compte tenu de la fréquence de réunion de ces conseils (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 45).

f. Le schéma

L'autorité compétente adopte définitivement le schéma (165), accompagné d'une déclaration environnementale (166). Ici encore, même si le texte n'en dit rien, il va de soi que la décision peut porter sur un schéma amendé à la suite des enquêtes publique et administrative (167). Le principe d'effet utile implique cependant, le cas échéant, de solliciter un complément de R.I.E. et de réitérer ces formalités (168). Il en va de même si le temps écoulé prive le R.I.E. et les enquêtes publique et administrative de leur actualité (169), même si le législateur ne fixe pas de délai pour l'adoption définitive du schéma.

g. L'avis du fonctionnaire délégué (excepté S.D.T.)

Le schéma définitivement adopté est transmis au(x) fonctionnaire(s) délégué(s) (170), qui dispose(nt) d'un délai de 45 jours à dater de l'envoi (171) du dossier pour envoyer leur avis au Gouvernement.

Ce délai est un délai de rigueur au terme duquel l'avis est réputé favorable, de sorte qu'il n'est plus loisible au(x) fonctionnaire(s) délégué(s) d'entraver la procédure en s'abstenant de transmettre leur avis au

(165) Art. D.II.3, § 3, D.II.7, § 4, al. 1^{er}, et D.II.12, § 4, al. 1^{er}. Pour les S.D.P., l'article D.II.7, § 2, al. 3, prévoit que le comité d'accompagnement se réunit avant l'adoption définitive du schéma par les conseils communaux, sans qu'il doive à cette occasion produire un « rapport ». Par ailleurs, nous avons vu ci-dessus qu'un S.D.P. ne doit pas nécessairement être adopté par l'ensemble des communes qui en ont initié la procédure.

(166) Sur ce point, il est renvoyé à la contribution d'E. Gonthier dans le présent ouvrage.

(167) Le commentaire des articles le confirme clairement (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 23). Il en va, du reste, de l'effet utile de ces formalités (voy. not. CE, 28 juin 2016, n° 235.268, *S.A. Property & Advice*).

(168) La jurisprudence du Conseil d'État est en ce sens qu'une nouvelle enquête publique doit être organisée lorsqu'une modification fondamentale qui ne se fonde pas sur une observation formulée lors de la première enquête est apportée au projet de schéma (voy. not. C.E., 20 octobre 2015, n° 232.628, *Chernova* et C.E., 19 mars 2014, n° 226.813, *Everaert et crts*). Quant aux instances d'avis, la jurisprudence relative aux modifications des demandes de permis durant leur instruction appelle à distinguer entre celles dotées d'une compétence urbanistique générale, qui doivent être à nouveau consultées dès qu'une modification importante qui ne répond pas à leur premier avis est apportée (voy. not. C.E., 25 mai 2016, n° 234.856, *Lambert et S.P.R.L. Michèle Lambert* ; C.E., 22 octobre 2015, n° 232.670, *Hubert et Reding*) et celles qui sont spécialisées et qu'il se justifie dès lors de ne pas consulter à nouveau lorsque la modification, même importante, n'est pas en rapport avec leur compétence (voy. not. C.E., 4 octobre 2016, n° 235.972, *Commune de Gesves et crts*), ces principes étant d'application tant pour les instances devant impérativement être consultées que pour celles dont la consultation est facultative (voy. not. C.E., 22 octobre 2015, n° 232.670, *Hubert et Reding*).

(169) C.E., 23 octobre 2003, n° 124.571, *Fauconnier et crts*.

(170) Même si cela ne ressort pas de l'article D.II.7, § 4, al. 2, il se peut que plusieurs fonctionnaires délégués doivent être consultés dans le cadre de l'élaboration d'un S.D.P.

(171) Comp. avec le délai imparti au Gouvernement pour envoyer sa décision de tutelle, qui prend cours à dater de la réception du dossier par le Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme de la D.G.O.4.

Gouvernement (172). Par ailleurs, force est de constater que cette consultation intervient à un moment où ce(s) fonctionnaire(s) délégué(s) ne peu(ven)t plus utilement se prononcer sur l'opportunité du schéma, la tutelle du Gouvernement étant, comme on va le voir, limitée à la légalité (173). En résulte une avancée notable de l'autonomie communale, à tout le moins en ce qui concerne l'adoption des schémas communaux (174).

h. La tutelle du Gouvernement (excepté S.D.T.)

Le CoDT substitue aux diverses tutelles régionales jusqu'alors applicables aux instruments communaux, une tutelle d'approbation qui ne porte que sur la légalité du schéma pluricommunal ou communal (175). Certes, les termes « violation du Code » donnent *a priori* à ce contrôle une portée relativement large. À peine de dénaturer la tutelle dont il est investi, le Gouvernement ne pourrait cependant, sauf erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la commune, refuser d'approuver un schéma en faisant prévaloir sa propre conception du bon aménagement du territoire sur celle de l'autorité communale (176). Le CoDT n'attribue par ailleurs à nos yeux au Gouvernement qu'une compétence d'approbation pure et simple qui ne lui permet pas d'assortir sa décision d'approbation de conditions (177).

(172) En cas d'inertie du fonctionnaire délégué, les travaux préparatoires précisent que le dossier est transmis au Gouvernement par les services centraux de la D.G.O.4

(173) C'est par erreur que le ministre a expliqué, lors de l'examen de l'article D.II.12, que « le fonctionnaire délégué remet un avis d'opportunité sur le projet » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 32). Il fut d'ailleurs clairement souligné, lors de l'examen de l'article D.II.7, qu'un avis d'opportunité à ce stade « n'aurait pas de sens [...] puisque le Gouvernement ne peut annuler que sur base de l'absence de respect de la légalité » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 42).

(174) Cette avancée doit être nuancée en ce qui concerne l'adoption des S.D.P., puisque le(s) fonctionnaire(s) délégué(s) concerné(s) participe(nt) avec voix consultative au comité d'accompagnement devant être constitué *ab initio* dans le cadre de la procédure d'élaboration de ces schémas.

(175) Art. D.II.7, § 5, et D.II.12, § 5.

(176) Le contrôle de conformité du schéma aux « buts » visés aux articles D.II.6, § 2, al. 2, et D.II.10, § 2, al. 3, ainsi qu'aux objectifs des schémas d'échelle supérieure, ne devrait pas permettre au Gouvernement de s'immiscer dans les choix politiques exprimés par le conseil communal (voy. en ce sens, au sujet du contrôle de tutelle exercé par le Gouvernement sur les anciens S.S.C. au regard de l'article 1^{er} du CWATUPE et du SDER, C.E., 29 juin 2012, n° 220.124, *Commune de Montigny-le-Tilleul*, ainsi que les explications données par le ministre en commission (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 31).

(177) Voy. en ce sens C.E., 12 janvier 2012, n° 217.212, *Dutron et crts*, au sujet de l'ancien RUE. *Contra* B. PAQUES, « Les zones d'aménagement communal concerté », in M. DELNOY (dir.), *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, plans et permis*, op. cit., p. 30.

L'approbation d'un S.D.P. est cependant subordonnée à trois conditions de fond supplémentaires dans l'hypothèse où une ou plusieurs communes n'ont pas adopté définitivement le schéma (178). Premièrement, il faut que les objectifs pluricommunaux du S.D.P. ne soient pas compromis par la défection d'une ou plusieurs communes. Deuxièmement, il faut que les modalités de coopération déterminées par les communes au début de la procédure d'élaboration du schéma aient été respectées (179). Troisièmement, il faut que « les territoires communaux sur lesquels s'applique le schéma adopté soient contigus et concernent le territoire ou la partie du territoire de plusieurs communes ».

Il découle de cette dernière condition qu'un S.D.P. ne peut être approuvé en tant que tel que pour autant que deux communes au moins l'aient adopté et que les territoires de ces communes soient contigus. Le troisième alinéa du § 6 de l'article D.II.7 permet cependant au Gouvernement d'approuver, en tant que S.D.C., le S.D.P. adopté par une seule commune et qui couvre l'ensemble de son territoire (180). En revanche, ni le schéma adopté par deux communes dont les territoires ne sont pas contigus, fût-ce pour l'ensemble de ces territoires, ni celui adopté par une seule commune mais ne couvrant qu'une partie de son territoire, ne peuvent être approuvés.

L'arrêté d'approbation ou de refus d'approbation, dont les articles D.II.7 et D.II.12 précisent qu'il doit être motivé en la forme, doit être envoyé dans un délai de rigueur (181) prorogeable une fois de trente jours par arrêté motivé pris dans le délai initial (182). À défaut de décision dans ce délai éventuellement prorogé, le schéma est réputé approuvé.

Enfin, dans le cas où le schéma ne peut être approuvé, le Gouvernement peut demander au collège communal ou, dans le cas d'un S.D.P., au comité d'accompagnement, de produire des documents modificatifs et, le cas

(178) Art. D.II.7, § 6, al. 1^{er} et 2. À ces conditions de fond s'ajoute encore l'obligation de consulter le pôle Aménagement du territoire, dont l'avis est réputé favorable par défaut s'il n'a pas été « remis » au terme d'un délai de rigueur de trente jours prenant cours à dater de l'envoi de la demande du Gouvernement.

(179) On pense en particulier aux éventuels critères ou seuils en vertu ou à partir desquels la procédure doit être abandonnée.

(180) Selon nous, une telle approbation ne doit pas être précédée de la consultation du pôle Aménagement du territoire visée à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 6. Voy. cependant *contra* : « Quand il y a deux communes qui font ensemble un plan, une des deux décide de se retirer, le Gouvernement peut *après avis de la CRAT*, approuver le schéma sur l'autre » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 43).

(181) Nonante jours pour les schémas communaux et cent et cinq jours pour le S.D.P., à compter dans l'un et l'autre cas de la réception du dossier par les services centraux de la D.G.O.4.

(182) Le texte n'impose pas que l'arrêté de prorogation soit *envoyé* dans ce délai.

échéant, un complément de R.I.E.(183). Cette faculté(184) ne peut être mise en œuvre par le Gouvernement qu'à une seule reprise(185), « préalablement à sa décision »(186) et pour un motif de légalité(187). Dans ce cas, le texte précise que « la procédure d'adoption du schéma est recommencée à l'étape qui s'impose compte tenu des manquements soulevés par le Gouvernement », ce qui implique que le stade où la procédure recommence est variable(188), mais aussi que toutes les formalités prescrites à partir du stade où la procédure est recommencée devront obligatoirement être réitérées(189).

i. La publicité

La décision adoptant définitivement le schéma, le schéma et, le cas échéant, sa décision d'approbation, sont publiés selon les modalités visées aux articles D.VIII.22 et suivants(190).

§ 2. La procédure de révision

Les dispositions réglant l'élaboration des schémas s'appliquent, en règle, à leur révision(191), laquelle peut n'être que partielle(192).

(183) Art. D.II.7, § 7, al. 3, et D.II.12, § 5, al. 4. Des travaux préparatoires, il ressort que la demande du Gouvernement ne peut concerner que la réfection d'une formalité omise ou mal exécutée par les autorités communales (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/340, p. 5). On se demande par ailleurs si ces dispositions excluent la possibilité, pour les autorités communales, de modifier d'initiative le schéma précédemment adopté, mais non encore approuvé par le Gouvernement (l'arrêt C.E., 26 mai 2016, n° 234.870, *Consorts Dehaye*, consacre cette possibilité dans le chef de la commune ayant adopté un RUE « dès lors que le RUE n'est pas un acte créateur de droits par lui-même et que le Code n'envisage pas la modification d'un RUE non encore approuvé par le Gouvernement »).

(184) Le verbe « peut » implique qu'il ne s'agit pas d'une obligation – le refus d'approbation étant également toujours possible. La question de savoir si, le cas échéant, une telle décision de refus d'approbation impose aux autorités communales de recommencer la procédure *ab initio* est délicate.

(185) Art. D.II.7, § 7, al. 4, et D.II.12, § 5, al. 5.

(186) La demande doit par conséquent être envoyée avant l'échéance du délai d'exercice de la tutelle, éventuellement prorogé. À défaut, le dépassement de ce délai est sanctionné par une approbation tacite.

(187) Voy. le renvoi des al. 3 et 4 des articles D.II.7, § 7 et D.II.12, § 5, à la tutelle définie aux §§ 5 et 6 et au § 5, al. 1^{er} des mêmes articles, ainsi que le commentaire des articles (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 23).

(188) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/340, p. 5.

(189) Comp. avec la solution initialement retenue dans le projet de décret, qui prévoyait « le cas échéant » de soumettre les compléments à de nouvelles enquêtes publique et administrative et à l'« approbation » du conseil communal, et qui n'imposait en aucun cas un nouvel avis du fonctionnaire délégué.

(190) Sur ces dispositions, il est renvoyé à la contribution d'E. Gonthier dans le présent ouvrage.

(191) Art. D.II.4, al. 1^{er}, D.II.8, § 1^{er}, al. 1^{er}, D.II.13, al. 1^{er}. Ce renvoi concerne notamment les règles relatives à l'initiative de l'élaboration des schémas. Le législateur n'impose donc pas la révision périodique de ces outils, même s'il présume que les objectifs des schémas communaux et pluricommunaux sont dépassés 18 ans après la publication au *Moniteur belge* de leur arrêté d'approbation ou de l'avis indiquant qu'ils sont réputés approuvés (voy. *infra*).

(192) Dans ce cas, « le dossier de révision comporte uniquement les éléments en lien avec la révision projetée » (art. D.II.4, al. 2, D.II.8, § 2, D.II.13, al. 2).

Pour la révision d'un S.D.P., ce principe implique *a priori* l'intervention de toutes les communes qui l'ont adopté, de telle sorte que l'une d'elle ne pourrait décider seule de la révision et qu'ainsi, la gestion de son territoire ou de la partie de celui-ci qui est couverte par le S.D.P. serait soumise au bon vouloir de ses voisines. Cependant, par dérogation audit principe, l'alinéa 2 du § 1^{er} de l'article D.II.8 autorise expressément l'hypothèse d'une révision qui n'est décidée que par l'une des communes concernées : elle est possible si les objectifs pluricommunaux fixés dans le S.D.P. ne sont pas compromis, à défaut de quoi le Gouvernement ne peut l'approuver. C'est la procédure d'adoption d'un S.D.C. qui est suivie (193).

SECTION 6.

LE CHAMP D'APPLICATION DES SCHÉMAS

§ 1. L'application aux autres instruments normatifs prévus par le CoDT

Suivant l'article D.II.16, alinéas 2 à 4, les schémas s'appliquent avant tout aux autres schémas : le S.D.T. s'applique « aux schémas », le S.D.P. s'applique au S.D.C. et au SOL et le S.D.C. s'applique au SOL (194). Le S.D.T. s'applique au plan de secteur et au G.R.U. (195) et ces deux instruments ne se voient d'ailleurs appliquer, comme schéma, *que* le S.D.T. (196). Enfin, tous les schémas sont *a priori* susceptibles de s'appliquer au G.C.U. (197).

Au-delà de ces affirmations simples, des règles complexes de hiérarchie entre instruments normatifs sont d'application (198).

§ 2. L'absence d'application aux autres instruments à portée générale prévus par le CoDT

Les schémas ne s'appliquent à aucun autre instrument à portée générale prévu par le CoDT. Ils ne s'appliquent notamment ni aux périmètres

(193) Un mécanisme comparable est prévu pour l'hypothèse où une commune veut abroger seule la partie d'un S.D.P. applicable sur son territoire (voy. *infra*).

(194) En toute logique, dernier dans la hiérarchie, le SOL ne peut s'appliquer à aucun schéma.

(195) Al. 2.

(196) C'est ce qui se déduit des al. 3 et s.

(197) Al. 2, 3, 4 et 5.

(198) Sur ces règles, voy. la contribution de J. Sambon dans le présent ouvrage.

« facilitateurs » que sont le SAR, le P.R.U. ou le S.R.P.E. (199), ni aux périmètres dits « opérationnels » de rénovation ou de revitalisation urbaine. On a du mal à le comprendre. Au cours des travaux préparatoires, le ministre l'a justifié en invoquant en quelque sorte l'effet d'aubaine : si des opportunités d'opérations visées par ces périmètres se présentent, il faut pouvoir les mettre en œuvre sans devoir préalablement réviser un schéma qui ne les viserait pas (200). Il va de soi que, conceptuellement, cette explication ne convainc pas : d'une part, elle remet en cause la finalité-même de tout schéma qui est de planifier les choses à l'avance et d'éviter précisément la gestion au cas par cas et, d'autre part, elle devrait également pouvoir s'appliquer à tout autre projet qui serait jugé opportun, alors que, comme on va le voir, les schémas s'appliquent aux permis. L'explication ministérielle convainc d'autant moins que, précisément, toute « opportunité d'opération » dans ces périmètres devra faire l'objet d'un permis qui, lui, sera soumis aux schémas.

§ 3. L'application aux permis

Des alinéas 2 à 5 de l'article D.II.16, il ressort que les différents schémas s'appliquent aux permis et aux C.U.2. Le S.D.T. ne s'y applique cependant que si le projet est d'une certaine ampleur – « significatif », selon les travaux préparatoires (201) – et est relatif soit à une infrastructure d'intérêt régional (202), soit à une urbanisation en logements, commerces et/ou bureaux (203). Il ne s'applique alors en tout état de cause qu'à la localisation du projet et non à ses autres caractéristiques, comme son aspect architectural, son gabarit, etc.

Le CoDT ne distingue pas en fonction de chaque schéma, selon que l'autorité appelée à statuer sur une demande de permis ou de certificat est communale ou régionale. Le collège communal peut donc se voir imposer le respect du S.D.T. alors qu'il n'en est par définition pas l'auteur. De

(199) Alors d'ailleurs que le S.D.T. s'applique à la CAS d'un autre périmètre facilitateur que constitue la ZEC, puisque, comme on l'a vu au § 1^{er} ci-dessus, le S.D.T. s'applique au plan de secteur.

(200) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 25.

(201) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 7.

(202) Art. D.II.16, al. 2, 1°. Les travaux préparatoires rappellent qu'en principe, les projets relevant de ces catégories doivent « être représentés dans la carte de structure territoriale visée à l'article D.II.2, § 2, 3° » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 24).

(203) *Voy.* l'alinéa 2, 2°, et le critère de plus de quinze hectares. Sur ce seuil, *voy. Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 25.

même, le fonctionnaire délégué doit-il respecter un éventuel schéma local quand il statue sur une demande de permis.

Dans la logique de l'interprétation juridique, les permis ici visés sont avant tout ceux dont le régime est organisé par le CoDT, à savoir le permis d'urbanisme, le permis d'urbanisme de constructions groupées et le permis d'urbanisation. Indirectement mais certainement, l'article D.IV.109 marque la reconnaissance(204) par le législateur de l'application potentielle des schémas à des permis relevant d'autres polices administratives, pour autant qu'ils soient « relatifs à un projet ». Les articles 21 et 29 du décret du 21 juillet 2016 constituent une reconnaissance plus spécifique en ce qui concerne le permis d'environnement et le permis unique et les articles 38 et 40 en ce qui concerne le permis intégré(205).

§ 4. L'application du schéma d'échelle territoriale la plus restreinte

En principe, sur un territoire donné, il n'est fait application que du schéma d'échelle territoriale la plus restreinte. C'est ce que prévoit l'alinéa 6 de l'article D.II.16, dont il découle que, quand plusieurs schémas sont *a priori* susceptibles de s'appliquer à un acte ou instrument visé par le CoDT, il ne faut appliquer que celui d'entre eux dont l'échelle territoriale est la plus restreinte(206). Ainsi, quand une demande de permis est *a priori* susceptible de se voir appliquer le S.D.T., un S.D.C. et un SOL, seul le SOL doit être appliqué. De même, si, en sus d'être couverte par le S.D.T., une commune dispose d'un S.D.C. et de plusieurs SOL, un G.C.U. qui serait destiné à couvrir tout le territoire communal ne devrait respecter que le S.D.C.(207) et un G.C.U. qui ne serait destiné à couvrir qu'une partie du

(204) Sans doute forcée par la jurisprudence du Conseil d'État, puis par celle de la Cour constitutionnelle (voy. à ce sujet N. VAN DAMME et Fr. TULKENS, « La planification – Présentation des nouveautés et analyse critique », in M. DELNOY (dir.), *Le Code wallon du développement territorial*, op. cit., p. 42).

(205) Le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales ne comportait aucune indication dans ce sens en ce qui concerne le permis d'implantation commerciale et le décret du 21 juillet 2016 n'y a rien changé. Tout porte donc à croire que le législateur estime que les schémas ne s'appliquent pas à ce permis.

(206) Les travaux préparatoires expriment les choses comme suit : « Pour déterminer le schéma qui s'applique sur un territoire, c'est le schéma qui en est le plus proche » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 30) et « quand il n'y a pas de schéma sur un morceau de territoire, c'est le schéma de l'échelle supérieure qui s'applique », s'il en existe un (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 39). Comme on va le voir ci-après, cela ne concerne cependant pour l'essentiel pas le S.D.T.

(207) Sauf à considérer que ce G.C.U. devrait respecter les SOL pour les parties du territoire communal qu'ils couvrent et le S.D.C. pour les autres parties de ce territoire. Mais cela risquerait d'aboutir à des difficultés pratiques. Quoi qu'il en soit, nous verrons que l'article D.III.10 prévoit qu'en cas de contradiction entre un schéma et un G.C.U., « il est fait application du schéma », de sorte qu'un G.C.U. ne pourrait en tout état de cause pas s'appliquer sur le territoire couvert par un SOL en ce qu'il ne serait pas conforme à ce SOL.

territoire communal ne devrait respecter que le SOL le cas échéant applicable à ce territoire et dans la mesure où il le couvre.

En réalité, cette règle pourrait bien ne s'appliquer que quand il s'agit d'adopter un G.C.U. ou de statuer sur une demande de permis ou de certificat d'urbanisme. En effet :

- quand il s'agit d'adopter un schéma, des règles spécifiques de rapports entre schémas s'appliquent, reprises à l'article D.II.17(208) ;
- il ressort des alinéas 2 à 5 de l'article D.II.16 que la révision de plan de secteur et le G.R.U. ne se voient jamais appliquer que le S.D.T., même si des schémas d'échelle inférieure existent.

SECTION 7.

LES EFFETS DES SCHÉMAS

§ 1. L'obligation de conformité à leur contenu

Il va de soi que le premier effet d'un schéma est d'imposer que les actes qui relèvent de son champ d'application (voy. *supra*) soient conformes à son contenu, avec la force juridique qui lui est attribuée (voy. *infra*).

§ 2. La possibilité de mettre en œuvre certaines zones ou projets

La mise en œuvre de certaines zones du plan de secteur, c'est-à-dire la délivrance de certificats et permis dans leur périmètre, est subordonnée à l'adoption préalable d'un SOL(209).

En théorie, il peut s'agir de toute zone généralement quelconque, si elle est identifiée comme telle au plan de secteur(210). Il s'agit cependant surtout de la ZACC et de la ZACCE, selon leur définition dans le CoDT lui-même(211). Il s'agit également de la zone de parc, quand sa superficie dépasse cinq hectares et qu'il est question d'y réaliser d'autres actes et travaux que ceux autorisés par l'alinéa 2 de l'article D.II.40(212). La possibilité de développer certains projets autres que récréatifs ou touristiques

(208) Voy. à ce sujet la contribution de J. Sambon dans le présent ouvrage.

(209) Nous verrons ci-dessous que le législateur limite les effets d'une abrogation du SOL concerné sur la mise en œuvre de la plupart de ces zones ou projets.

(210) Art. D.II.21, § 3, 4°.

(211) Art. D.II.32, § 1^{er}, art. D.II.42, § 2

(212) Voy. l'alinéa 3 de cet article et les conditions qu'il vise.

dans certaines zones de loisirs est subordonnée à diverses conditions, dont celle que cette zone soit située dans le périmètre d'un SOL (213). Enfin, les projets de village de vacances, de parc résidentiel de week-end et de certains autres ensembles de logements de loisirs d'une superficie supérieure à cinq hectares et à implanter en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural, ne peuvent se voir octroyer un permis qu'après qu'un SOL ait été approuvé par le Gouvernement.

Le SOL concerné doit couvrir :

- soit la totalité de la zone concernée. Tel est le cas pour la zone de parc et, nous semble-t-il, pour la zone de loisirs. Cela signifie que, quelle que soit l'ampleur d'un projet, il ne peut faire l'objet d'un permis que si l'intégralité de la zone dans laquelle il est destiné à s'implanter est couverte par un SOL ;
- soit « tout ou partie » de ladite zone. Tel est le cas pour la ZACC et la ZACCE, ainsi que pour les villages de vacances et autres logements de loisirs concernés. Cela signifie que, dans la zone en question, un permis ne peut être délivré que dans le périmètre du SOL, mais que ce périmètre peut se limiter à celui d'un projet.

§ 3. La dispense de permis d'urbanisation

Suivant l'article D.IV.3, 6°, du CoDT, quand un SOL comporte « les limites des lots à créer destinés à l'habitation », la division d'un bien sis dans le périmètre de ce SOL est dispensée de permis d'urbanisation, pour autant que deux autres conditions soient respectées (214).

Suivant la même disposition, la création d'un ou plusieurs lots supplémentaires ou la suppression d'un ou plusieurs lots qui respectent les objectifs du SOL, de même que la création d'un ou plusieurs lots en vue d'y implanter une infrastructure ou un équipement technique connexe « ne nécessitent pas l'obtention préalable d'un permis d'urbanisation ». Le texte est mal libellé, mais on devine qu'il vise l'hypothèse de la création/suppression de lot(s) par rapport à ceux identifiés dans le SOL (215).

(213) Art. D.II.27, al. 3.

(214) On renvoie à ce sujet à la contribution de D. Lagasse, dans le présent ouvrage.

(215) Voy., dans un sens comparable, C. VERCHEVAL, « Permis d'urbanisation, champ d'application », in Y.-H. LELEU (coord.), *Chroniques notariales, op. cit.*, p. 192.

§ 4. L'obligation de permis d'urbanisme pour l'abattage d'arbre isolé à haute tige

Suivant l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 11^o, a, l'abattage d'un arbre isolé à haute tige est soumis à permis d'urbanisme s'il est planté dans une zone d'espaces verts prévue par un SOL.

§ 5. La dispense d'avis du fonctionnaire délégué

D'après l'article D.IV.15, alinéa 1^{er}, « le collège communal statue sans avis préalable du fonctionnaire délégué, s'il existe pour le territoire où sont entièrement projetés les actes et travaux [un SOL] » (216). Cela signifie sans doute que si l'intégralité du projet soumis à permis se situe dans le périmètre d'un SOL, le permis peut être délivré par le collège communal sans avis du fonctionnaire délégué (217).

SECTION 8.

LA FORCE JURIDIQUE DES SCHÉMAS

La force juridique des schémas est leur caractère plus ou moins obligatoire ou, en d'autres termes, la mesure dans laquelle le respect de leur contenu s'impose dans l'adoption des actes qui relèvent de leur champ d'application (218).

Suivant l'alinéa 1^{er} de l'article D.II.16, les schémas ont « valeur indicative ». La force juridique des schémas est donc celle qui correspond à la valeur indicative (219).

A priori, cette valeur correspond à celle qu'avaient les schémas dans le cadre du CWATUPE (220). Dans ce cadre, la doctrine (221), relayée par

(216) Selon le même article, l'existence d'un S.D.C. ou d'un S.D.P. n'emporte pas à elle seule de dispense d'avis du fonctionnaire délégué, mais peut avoir cette portée dans certaines circonstances.

(217) On peut renvoyer pour le surplus à la contribution de B. Gors dans le présent ouvrage.

(218) Ce champ d'application a été vu *supra*.

(219) Dans le CoDT, la valeur indicative semble opposée à la « force obligatoire » (voy. art. D.II.55, al. 1^{er}). C'est à nos yeux une erreur : la valeur indicative doit être opposée à la valeur réglementaire (visée à l'alinéa 2 de l'article D.II.55) et tout instrument qui est revêtu de l'une de ces valeurs a une certaine force obligatoire, plus ou moins grande selon que cette valeur est réglementaire ou indicative.

(220) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 24.

(221) Spéc. M. PÂQUES, « La nature juridique des schémas directeur et des schémas de structure », *Amèn.*, 1994, p. 12 ; Ph. BOUILLARD, B. PAQUES et Ch. THIEBAUT, v° « Urbanisme et environnement », « Les plans et schémas », *R.P.D.B.*, complément X, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 862.

la jurisprudence (222), avaient établi la théorie de la valeur indicative en indiquant que, correspondant à celle de la ligne de conduite que l'autorité se fixe dans la mise en œuvre du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré dans un domaine particulier, elle impliquait en règle que le contenu de l'instrument qui en était revêtu devait en principe être respecté, mais que l'autorité devait vérifier dans chaque cas concret s'il se justifiait que tel soit le cas et que, dans certains cas d'espèce, elle pouvait, voire devait s'en écarter, ce dont elle devait alors se justifier sur la base des « circonstances particulières de la cause » (223). On sait également que, dans sa jurisprudence récente, le Conseil d'État avait précisé qu'à son estime, la justification de la dérogation à un schéma devait être d'autant plus circonstanciée que les termes de l'instrument étaient précis et rigoureux (224) et qu'elle devait démontrer que le projet autorisé était « compatible avec les objectifs » du schéma et qu'il était en l'espèce « nécessaire de s'en écarter » (225).

Dans le CoDT, cependant, le législateur semble définir lui-même en quoi la valeur indicative consiste. En effet, il y indique à quelles conditions il est possible de s'écarter des instruments qui en sont revêtus (226).

(222) Not. C.E., 14 novembre 1996, n° 63.053, *Tasse et crts, Amèn.*, 1997, p. 114 et obs. M. DELNOY ; voy. les autres réf. citées par Fr. HAUMONT, « Urbanisme – Région wallonne – La planification », *Rép. not.*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 323.

(223) M. DELNOY, « Le rapport urbanistique et environnemental dans le CWATUP », in *Les réformes du CoBAT et du CWATUP, JurimPratique*, 2009/2, p. 84, <http://hdl.handle.net/2268/68302>. En d'autres termes, « la valeur indicative détermine en principe l'action comme le ferait la norme à valeur réglementaire mais elle permet de ne pas appliquer la norme dans un cas particulier, à la condition de motiver la décision de s'écarter et de prendre les motifs dans la police administrative en question » (M. PÂQUES, « Interdiction, autorisation, dérogation », in *Liber amicorum Paul Delnoy*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 1043). Le Conseil d'État l'a clairement exprimé à propos du schéma de développement de l'espace régional : « Lorsque le S.D.E.R. contient une proposition à portée normative, celle-ci doit être suivie lors de l'adoption des décisions, même individuelles, qui entrent dans son champ d'application ; leur auteur peut toutefois s'écarter de ce document à valeur indicative à la condition de le justifier dans une motivation pertinente au regard du bon aménagement du territoire sur la base des circonstances particulières de la cause » (C.E., 3 février 2011, n° 211.023, *Dalhem et crts*).

(224) C.E., 26 juin 2006, n° 160.501, *Everard de Harzir*. Cet enseignement a été confirmé dans les arrêts n° 230.493, du 11 mars 2015, *crts Jehaes* et n° 234.397, du 14 avril 2016, *Commune de Chastre*, mais on peut se demander si, depuis, le Conseil d'État n'a pas décidé d'en revenir à plus de souplesse : voy. par ex. C.E., 24 janvier 2017, n° 227.122, *Taquin et crts* ; C.E., 30 juin 2016, n° 235.286, *Otten*.

(225) C.E., 12 décembre 2011, n° 216.828, *Doudelet et crts*.

(226) Dans le cadre du CoDT, le vocable « écart » est à distinguer de celui de « dérogation » : le premier vise les exceptions aux normes à valeur indicative prévues par le CoDT, tandis que le second vise les exceptions aux normes à valeur réglementaire prévues par le CoDT, à savoir le plan de secteur et les normes du G.R.U. À l'instar de J. WALINE (J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2008, p. 381), nous pensons que cette distinction de vocables est inopportune et ne correspond pas à une distinction de concepts (M. DELNOY, « Instruments normatifs à valeur indicative et recevabilité du recours au Conseil d'État – Vers une restructuration des instruments normatifs d'aménagement du territoire ? », obs. sous C.E., 16 décembre 2010, n° 209.810, *Dutron et crts, J.L.M.B.*, 2011, pp. 1482 et s., <http://hdl.handle.net/2268/100081>).

Il précise d'abord les instruments qui peuvent s'en écarter. Tous ne le peuvent pas :

- les cas dans lesquels les schémas d'échelle territoriale inférieure peuvent s'écarter des schémas d'échelle territoriale supérieure sont identifiés à l'article D.II.17 ;
- le G.R.U. peut s'écarter du S.D.T., seul schéma qui s'y applique (227) ;
- le plan de secteur peut s'écarter du S.D.T., seul schéma qui s'y applique (228) ;
- il n'est pas prévu que le G.C.U. puisse s'écarter du schéma d'échelle territoriale qui s'y applique. Au reste, le CoDT prévoit expressément qu'en cas de contradiction entre le G.C.U. et un schéma, « il est fait application du schéma » (229) ;
- les permis et C.U.2 peuvent s'écarter du schéma d'échelle territoriale qui s'y applique (230).

Autrement dit, dans l'esprit du législateur, l'écart n'est pas consubstantiel à la valeur indicative : l'écart ne va pas de soi, il n'est possible que si et quand le législateur le prévoit. C'est une première différence assez substantielle avec la théorie applicable dans le cadre du CWATUPE.

Le législateur identifie ensuite les conditions à respecter pour, dans les cas où c'est possible, s'écarter d'un schéma. Quel que soit l'acte à adopter, ces conditions sont pour l'essentiel les mêmes (231) :

- l'écart requiert une motivation formelle ;
- par laquelle il est démontré que l'instrument (232), l'écart qu'il comporte (233) ou le projet qu'il vise (234) ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma ;
- et par laquelle il est démontré que l'acte à adopter contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

(227) Art. D.III.10, al. 3.

(228) Art. D.II.20, al. 2.

(229) Art. D.III.10, al. 1^{er}.

(230) Art. D.IV.5.

(231) Il faut y ajouter, pour l'écart du permis et du C.U.2 à un ancien P.C.A. devenu des SOL, l'obligation d'organiser une annonce de projet (il est renvoyé sur ce point à la contribution d'E. Gonthier dans le présent ouvrage).

(232) Pour l'écart du plan de secteur au S.D.T. (art. D.II.20, al. 2) et pour l'écart des schémas locaux aux schémas supérieurs (art. D.II.17, § 1^{er}, al. 2).

(233) Pour l'écart du G.R.U. au S.D.T. (art. D.III.10, al. 3).

(234) Pour l'écart du permis aux différents schémas (art. D.IV.5).

A priori, cela ressemble à un assouplissement des conditions pour s'écarter d'un schéma : en se limitant à ces conditions, le législateur n'a-t-il pas voulu écarter la jurisprudence imposant une rigueur de justification parallèle à celle des termes du schéma et une justification de la nécessité de s'écarter de ce schéma ? Ce n'est pas certain (235), mais il serait sans doute logique de le déduire de la mise en avant par le législateur, au titre des idées-maîtresses de la réforme, de la valeur indicative. Par ailleurs, au cours des travaux préparatoires, il a malgré tout été affirmé que les schémas « ont un contenu indicatif adapté à la valeur d'orientation du schéma afin d'éviter de leur donner une force obligatoire » et qu'il s'agit d'« en faire de véritables outils d'aide à la décision, de garantir la souplesse et d'améliorer la fluidité des procédures *en sortant notamment du carcan des dérogations* » : ces derniers termes, spécialement, nous semblent confirmer la volonté législative d'assouplissement (236). La jurisprudence tranchera la question.

À cet éventuel assouplissement correspond une certaine insécurité juridique (237) et ce, tant pour le demandeur de permis que pour les autres particuliers : le premier ne peut savoir, en introduisant sa demande, si son projet sera jugé comme ne compromettant pas les objectifs du schéma ; les autres ne peuvent savoir dans quelle mesure le schéma sera ou non respecté, sur la base d'un critère aussi flou. Dans cette mesure, nous ne partageons pas le sentiment, exprimé au cours des travaux préparatoires du CoDT, que les schémas permettent de « garantir ainsi la sécurité juridique des décisions » (238).

Par contre, la justification de l'absence de remise en cause des objectifs du schéma impose nécessairement de se référer aux « circonstances particulières de la cause », à savoir les caractéristiques du projet et celles du contexte dans lequel il s'insère. Sur ce point, sous réserve évidemment d'une confirmation en jurisprudence, le CoDT ne remet donc pas en cause la théorie « classique » de la valeur indicative.

Reste à savoir ce qu'implique précisément le critère de « ne pas compromettre les objectifs », qui correspond *grosso modo* au critère de

(235) Il n'en est rien dit de manière aussi claire dans les travaux préparatoires.

(236) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 6.

(237) Dans ce sens, voy. très clairement l'avis rendu par le CWEDD à propos du projet de CoDT de 2014 : « Des outils de planification essentiellement à valeur indicative conjugués à des balises [(d'écarts)] creuses engendrent une insécurité juridique qui est préjudiciable pour tout demandeur » (cité par N. VAN DAMME et Fr. TULKENS, « La planification – Présentation des nouveautés et analyse critique », *op. cit.*, p. 43).

(238) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 6.

« compatibilité avec les objectifs » de la jurisprudence du Conseil d'État : implique-t-il l'interdiction radicale de s'en écarter ou celle, plus indéterminée, de les mettre en péril, d'empêcher de les atteindre ? Il y a là une cause supplémentaire d'insécurité juridique, bien mise en évidence, à propos du permis d'urbanisation, par Bernard Paques, qui propose, à l'issue d'un raisonnement convaincant, de retenir la seconde de ces deux réponses (239).

Enfin, suivant l'article D.II.20, alinéa 1^{er}, le plan de secteur est censé « s'inspirer » du S.D.T. : pour donner un sens à ce terme, devrait-on considérer qu'il implique que le S.D.T. a une force obligatoire plus faible que celle qui correspond en principe à la valeur indicative ? Rien n'est moins sûr, dès lors que les conditions auxquelles le plan de secteur peut « s'écarter » du S.D.T. sont les mêmes que celles auxquelles les autres instruments peuvent s'en écarter (240). De même, si le G.R.U. est censé « décliner » les objectifs de développement du territoire du S.D.T. en objectifs d'urbanisme (241), il ne faut pas, à notre avis et pour la même raison, accorder de sens particulier à ce terme, comme il ne faut pas en accorder à l'affirmation qu'un schéma inférieur doit « respecter » le schéma supérieur (242). Il est vrai que les travaux préparatoires prêtent à confusion à ce sujet (243).

(239) B. PAQUES, « La valeur juridique du permis d'urbanisation : principe et conséquences », in Ch. AUGHUET et P.-Y. ERNEUX (COORD.), *Droit de l'urbanisme – CoDT(bis) et COBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 106.

(240) *Voy. supra.*

(241) Art. D.III.1.

(242) Art. D.II.17, § 1^{er}, al. 1^{er}.

(243) Il y est indiqué (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 24) à la fois que « le plan de secteur, document à valeur réglementaire, ne doit pas, juridiquement parlant, être conforme au schéma de développement du territoire (SDT). Il en va de même, même si le lien est moins direct, pour les normes du guide régional d'urbanisme », mais aussi que :

- « néanmoins, les objectifs et la structure territoriale du schéma de développement du territoire s'appliqueront aux révisions de plan de secteur et aux normes du guide régional d'urbanisme car ce sont des outils de concrétisation des principes de mise en œuvre des objectifs du SDT » ;
- « Devront s'accorder au schéma de développement du territoire l'ensemble des schémas, plans, guides, ainsi que certaines demandes de permis pour ce qui concerne leur localisation ».

Il est également indiqué qu'« à partir du moment où l'on valide un schéma sur l'ensemble du territoire wallon (le futur SDER), il est évident que les modifications du plan de secteur qui suivraient l'adoption du schéma du développement du territoire devront tenir compte de ce schéma » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 7).

SECTION 9.

L'ABROGATION DES SCHÉMAS

§ 1. L'élargissement des possibilités d'abrogation

Présenté comme l'une des grandes lignes de la réforme permettant de répondre à l'une des remarques majeures des promoteurs(244), l'élargissement des possibilités d'abrogation des schémas communaux et pluricommunaux(245) doit permettre d'éviter les situations dans lesquelles plusieurs schémas s'appliquent à un même territoire et, partant, de concrétiser plus rapidement des projets sur le terrain(246), de simplifier le travail de motivation et de sécuriser les permis(247).

Les schémas peuvent désormais être abrogés de manière autonome(248) ou – et cela constitue la principale nouveauté de la réforme – conjointement à l'élaboration ou à la révision d'un autre instrument de planification (249).

À la lecture des trois premiers paragraphes de l'article D.II.15, l'abrogation des schémas paraît *a priori* toujours pouvoir être totale ou partielle. Cette affirmation doit cependant être nuancée :

- d'une part, l'abrogation partielle d'un S.D.C. et l'abrogation partielle d'un S.D.P. qui aurait pour effet de circonscrire la partie non abrogée de ce schéma au territoire d'une seule commune ou aux territoires non contigus de plusieurs communes ne nous paraissent pas possibles, compte tenu de la portée géographique obligatoire de ces schémas(250) ;
- d'autre part, selon l'article D.II.15, § 4, en cas d'abrogation d'un SOL, les affectations de ce schéma qui précisent une zone de loisirs ou une zone de parc ou qui mettent en œuvre une ZACC ou une ZACCE « restent d'application »(251) et ces zones « restent mises en œuvre

(244) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 15.

(245) Jugée inconciliable avec l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution (C.R.I.C., *Doc. Parl. w.*, sess. 2015-2016, n° 117, 3 mars 2016, p. 11), l'abrogation du S.D.T. n'est pas prévue par le CoDT.

(246) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 3.

(247) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 8.

(248) Voy. les deux premiers alinéas des §§ 1^{er} à 3 de l'article D.II.15.

(249) Voy. les troisièmes alinéas des §§ 1^{er} à 3 de l'article D.II.15.

(250) Nous avons cependant souligné, dans la partie consacrée à la portée géographique des schémas, que le CoDT n'apporte pas de réponse claire et expresse à cette délicate question.

(251) Cela signifie que l'urbanisation de ces zones demeure régie par les affectations par zones prévues à la carte d'orientation du SOL abrogé. On s'interroge sur la portée du maintien de ces affectations quand le SOL est abrogé conjointement à l'adoption d'un autre instrument.

au sens des articles D.II.27, D.II. D.II.32, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, D.II.40 et D.II.42, § 2 » (252). On pourrait donc dire que l'abrogation de ces SOL peut n'être que partielle.

Par ailleurs, l'usage du verbe « pouvoir » aux trois premiers paragraphes de l'article D.II.15 indique *a priori* que l'abrogation des schémas ne constitue qu'une simple faculté. Ici encore, l'affirmation doit être nuancée :

- d'une part, parce que l'abrogation du schéma dont les objectifs sont dépassés s'avère indispensable au développement, par la réalisation de projets, du territoire concerné, puisqu'il n'est pas possible, en délivrant des permis relatifs à ces projets, de compromettre les objectifs d'un schéma, fut-ce au motif qu'ils sont jugés dépassés (253). En outre, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, un écart, même *a priori* admissible au regard des objectifs du schéma, ne peut être justifié par la seule circonstance que ce schéma est jugé dépassé (254) ;
- d'autre part, parce que l'abrogation totale ou partielle de certains schémas est obligatoire lors de l'élaboration ou de la révision de certains autres schémas. En effet, le S.D.C. existant doit être abrogé lors de l'adoption d'un nouveau S.D.P. couvrant l'ensemble du territoire communal et le S.D.P. existant doit être abrogé pour la partie couverte par le nouveau S.D.C. ou par le nouveau S.D.P. lors de l'adoption de ce nouveau S.D.C. ou S.D.P. (255). Cela implique que, dans ces cas d'abrogation obligatoire, l'adoption ou la révision du nouveau schéma n'est possible que si l'abrogation qui s'impose est

(252) Il n'est donc pas nécessaire d'adopter un nouveau SOL pour continuer à « mettre en œuvre » ces zones. En revanche, ce mécanisme ne s'étend pas aux SOL adoptés préalablement à la délivrance d'un permis portant sur un hébergement de loisirs visé à l'article D.IV.45, alinéa 3, de sorte que la possibilité de modifier ces permis après l'abrogation du SOL sur la base duquel ils ont été délivrés paraît incertaine.

(253) Voy. art. D.II.17, § 1^{er}, al. 2, 1^o, et D.IV.5, 1^o.

(254) Il convient en effet de réviser ou d'abroger la règle dépassée en son principe plutôt que d'y déroger (C.E., 26 juillet 2016, n° 235.542, *Lejeune* ; C.E., 21 novembre 2014, n° 229.282, *Jumiaux*).

(255) Voy. le premier alinéa du § 4 des articles D.II.7 et D.II.12. Ces cas d'abrogation obligatoire sont le corolaire des principes posés à l'article D.II.5, al. 2, selon lesquels deux S.D.P. ne peuvent couvrir que des parties distinctes du territoire communal et aucune partie du territoire communal ne peut être soumise à la fois à un S.D.P. et à un S.D.C. L'adoption d'un nouveau S.D.P. qui ne couvre qu'une partie du territoire communal n'implique cependant pas d'abroger concomitamment le S.D.C. existant, pour lequel l'article D.II.17, al. 2, se borne à prévoir qu'il cesse de produire ses effets pour la partie du territoire communal couverte par le nouveau S.D.P. dès l'entrée en vigueur de ce dernier. C'est logique puisque, nous le verrons, un schéma ne peut être abrogé conjointement à l'élaboration ou la révision d'un autre instrument que si que cet autre instrument couvre à tout le moins la portion de territoire couverte par le schéma ou la partie de schéma à abroger.

elle aussi possible ou si, en d'autres termes, les conditions d'abrogation conjointe, dont il sera question ci-après, sont rencontrées (256).

§ 2. L'abrogation autonome

Un schéma ne peut être abrogé de manière autonome que si ses objectifs sont « dépassés » (257).

Le législateur ne définit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « dépassé ». Des travaux préparatoires, il se déduit que la volonté de changement d'une commune ne peut à elle seule justifier l'abrogation du schéma (258), mais que le critère est néanmoins suffisamment large pour englober à la fois l'hypothèse du schéma déjà largement mis en œuvre (259) et celle du schéma qui ne pourra plus l'être à l'avenir compte tenu d'événements survenus depuis son adoption (260). La faculté d'abrogation partielle implique également que les objectifs ne doivent pas être dépassés sur l'ensemble du territoire couvert par le schéma concerné.

L'obsolescence des objectifs est par ailleurs présumée 18 ans après la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté d'approbation du schéma ou de l'avis indiquant qu'il est réputé approuvé (261). L'abrogation du schéma n'intervenant qu'au terme d'une procédure impliquant notamment l'organisation d'une évaluation environnementale et d'une enquête publique (262) dont les résultats peuvent être de nature à la renverser, cette présomption paraît néanmoins réfragable.

(256) À défaut, le Gouvernement ne pourra ni approuver l'abrogation de l'ancien schéma, ni, compte tenu du caractère obligatoire de l'abrogation de ce schéma, approuver l'adoption ou la révision du nouveau schéma.

(257) Voy. les premiers alinéas des §§ 1^{er} à 3 de l'article D.II.15. Quoiqu'en dise le commentaire des articles (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 24), il ne ressort nullement du texte que le constat par un juge de l'irrégularité du schéma puisse justifier son abrogation.

(258) Le commentaire des articles énonce en effet que le critère d'obsolescence revêt un caractère « objectif » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 24). On peut le comprendre, dès lors que la volonté de changement peut s'exprimer à travers une révision de schéma.

(259) Hypothèse qui permettait déjà, sous le CWATUPE, d'abroger un P.C.A. (voy. art. 57^{ter} du CWATUPE).

(260) L'exemple suivant fut donné par le ministre devant la Commission : « À Liège, près de la gare, il y avait un PCA applicable alors qu'il y a une pénétrante routière qui avait été construite et qui ne permettait plus à ce PCA d'avoir du sens. Les objectifs, manifestement, sont dépassés puisque l'on avait fait autre chose dans le laps de temps » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 41).

(261) Art. D.II.15, § 5. Le projet de décret prévoyait initialement l'abrogation de plein droit des schémas au terme du même délai de 18 ans, prorogeable d'une durée de six ans. Critiqué par la section de législation du Conseil d'État, ce mécanisme n'a cependant pas complètement disparu, puisqu'il demeure applicable à certains anciens P.C.A. et plans et schémas directeurs (voy. art. D.II.66 et D.II.68).

(262) Voy. *infra*.

Trois cas d'abrogation autonome doivent être distingués :

- lorsqu'elle « concerne » deux communes au moins, l'abrogation totale ou partielle d'un S.D.P. peut être décidée collectivement par « les conseils communaux », selon la procédure d'adoption d'un S.D.P. (263). En cas d'abrogation partielle, les communes parties au S.D.P., mais non concernées par cette abrogation, ne semblent pas devoir prendre part à la procédure (264). Le Gouvernement ne peut cependant approuver une telle abrogation partielle que dans le respect des deux premiers alinéas de l'article D.II.7, § 6 (265) ;
- lorsqu'elle « concerne » une seule commune, l'abrogation partielle d'un S.D.P. peut être décidée unilatéralement par son conseil communal, selon la procédure d'adoption d'un S.D.C., sous la réserve que le contrôlé tutélaire du Gouvernement est étendu à la sauvegarde des objectifs pluricommunaux du S.D.P. à abroger partiellement (266). En d'autres termes, comme en matière de révision, le CoDT permet à une commune d'abroger seule tout ou partie de la partie d'un S.D.P. couvrant son territoire, pour autant que cette abrogation ne compromette pas les objectifs pluricommunaux de ce schéma (267) ;
- l'abrogation totale du S.D.C. (268) ou l'abrogation totale ou partielle d'un SOL peut être décidée par le conseil communal de la commune concernée, selon la procédure d'adoption de ces schémas (269).

Dans ces trois cas, le renvoi à la procédure d'adoption de l'un ou l'autre schéma implique notamment la réalisation d'enquêtes publique et administrative précédées, en principe, de l'élaboration d'un R.I.E. (270).

(263) Art. D.II.15, § 1^{er}, al. 1^{er} et 2.

(264) Dans la mesure où, comme dans le cadre de la procédure d'adoption d'un S.D.P. (voy. *supra*), chaque conseil communal n'est appelé à se prononcer que « pour ce qui le concerne », on ne voit pas sur quoi pourraient se prononcer les conseils communaux des communes non concernées par l'abrogation.

(265) Cela implique notamment à nos yeux que les modalités de coopération déterminées par les communes aient été respectées, que cette abrogation partielle ne compromette pas les objectifs pluricommunaux du S.D.P. – exigence dont l'articulation la condition d'obsolescence des mêmes objectifs est délicate – et qu'elle n'ait pas pour effet de circonscrire la partie non abrogée de ce schéma au territoire d'une seule commune ou aux territoires non contigus de plusieurs communes.

(266) Art. D.II.15, § 2, al. 1^{er} et 2.

(267) En revanche, les autres conditions de l'article D.II.7, § 6, al. 1^{er} et 2, ne semblent pas applicables. Il s'ensuit notamment qu'il ne semble pas exclu qu'une telle abrogation ait pour effet de circonscrire la partie non abrogée du S.D.P. au territoire d'une seule commune ou aux territoires non contigus de plusieurs communes. Nous avons vu cependant que la portée géographique du S.D.P. pourrait s'y opposer.

(268) Nous avons souligné ci-dessus que l'abrogation partielle d'un S.D.C. ne semble pas possible.

(269) Art. D.II.15, § 3, al. 1^{er} et 2.

(270) Voy. la partie de la présente contribution consacrée à la procédure d'adoption des schémas, ainsi que la contribution d'E. Gonthier dans le présent ouvrage.

§ 3. L'abrogation conjointe

Des travaux préparatoires, il nous semble devoir être déduit qu'un schéma ne peut être abrogé conjointement à l'élaboration ou à la révision d'un autre instrument que si que cet autre instrument couvre à tout le moins la portion de territoire couverte par le schéma ou la partie de schéma à abroger (271). Il n'est pas requis, en revanche, que ses objectifs soient dépassés (272).

Comme pour l'abrogation autonome, trois cas d'abrogation conjointe doivent être distingués :

- lorsqu'elle « concerne » deux communes au moins, l'abrogation d'un S.D.P. peut être décidée par « les conseils communaux » lors de l'élaboration ou de la révision d'un autre S.D.P. ou du plan de secteur (273). Dans la mesure où l'hypothèse n'est pas expressément visée à l'article D.II.15, § 1^{er}, alinéa 3, on s'interroge sur la possibilité d'abroger partiellement un S.D.P. dans le cadre de cette procédure conjointe (274) ;
- lorsqu'elle « concerne » une seule commune, l'abrogation partielle d'un S.D.P. peut être décidée par son conseil communal lors de

(271) C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 42 : « Le morceau de territoire de sa commune que l'on abroge par la négociation ou l'installation d'un nouveau schéma de développement pluricommunal doit être complètement concerné » ; C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 44 : « On s'est appliqué à essayer de limiter le nombre de documents qui s'appliquent, à ce qu'il y en ait en général toujours un, mais qu'on le remplace par un autre ». L'objectif poursuivi par le législateur d'« éviter les strates juridiques de plusieurs outils d'aménagement s'appliquant à un même périmètre » plaide également en faveur de cette interprétation (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 23. *Voy. égal. Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 3).

(272) Une lecture textuelle des trois premiers paragraphes de l'article D.II.15 pourrait amener à conclure que la condition d'obsolescence des objectifs s'applique également à l'abrogation conjointe. Les travaux préparatoires distinguent cependant clairement entre « la possibilité d'abroger un schéma au motif de ses objectifs dépassés » et « la faculté d'abroger un outil concomitamment à l'approbation d'une révision du plan de secteur ou de l'adoption ou révision d'un schéma » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 24 ; *voy. égal. C.R.I.C., Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 106, 19 février 2016, p. 40).

(273) Art. D.II.15, § 1^{er}, al. 3.

(274) Certes, l'article D.II.44, al. 1^{er}, 11^o, dont il ressort que le dossier de base sur lequel se fonde la révision du plan de secteur peut notamment comprendre la liste des S.D.P. à abroger « en tout ou en partie », va dans le sens d'une possible abrogation partielle, de même que le commentaire de l'article D.II.52 (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 35 : « Dans le cadre de l'adoption d'une révision du plan de secteur visant à inscrire une ZER ou une ZEC, la carte d'affectation des sols approuvée avec une valeur indicative peut abroger, le cas échéant, en tout ou en partie, un schéma de développement pluricommunal ou communal existant »). Il reste que, contrairement à l'alinéa 3 du § 2 (*voy. infra*), l'alinéa 3 du § 1^{er} de l'article D.II.15, § 1^{er}, ne prévoit pas l'extension du contrôle tutélaire du Gouvernement à la sauvegarde des objectifs pluricommunaux du S.D.P. qui serait partiellement abrogé.

- l'élaboration ou de la révision d'un autre S.D.P. ou d'un S.D.C. (275), étant entendu que le contrôle tutélaire exercé par le Gouvernement dans le cadre de cette procédure est alors étendu à la sauvegarde des objectifs pluricommunaux du S.D.P. partiellement abrogé (276). Lors des travaux préparatoires, le ministre a explicité la portée de ce contrôle en soulignant que le nouveau schéma ne pourrait « s'écarter des objectifs communs qui avaient été identifiés lors de la réalisation du [S.D.P.] » mais qu'il pourrait en revanche « aller plus loin [...], en gardant les principes communs mis sur la table lors de la construction » ou « aller vers autre chose, sur des choses qui ne nous concernent que pour notre partie de territoire » (277) ;
- enfin, l'abrogation d'un schéma communal peut être décidée par le conseil communal lors de l'élaboration ou de la révision d'un autre schéma ou du plan de secteur (278). Dans la mesure où l'hypothèse n'est pas expressément visée par le législateur, on s'interroge ici encore sur la possibilité d'abroger partiellement un SOL (279) dans le cadre de cette procédure conjointe. Un S.D.C. ne pourrait par ailleurs être abrogé lors de l'élaboration ou de la révision d'un SOL, à défaut pour celui-ci de couvrir l'ensemble du territoire communal (280).

En ce qui concerne la procédure, le troisième alinéa de chacun des trois premiers paragraphes de l'article D.II.15 doit être combiné avec les dispositions de procédure et de fond relatives aux autres instruments conjointement élaborés ou révisés, auxquelles il est le plus souvent expressément renvoyé (281). En résulte une lecture complexe dont il n'est

(275) Les travaux préparatoires ne permettent pas de comprendre pourquoi l'abrogation d'un S.D.P. concernant une seule commune ne peut être décidée lors de l'élaboration ou de la révision du plan de secteur.

(276) Art. D.II.15, § 2, al. 3.

(277) C.R.I.C. *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 119, 4 mars 2016, p. 41. La liberté de la commune désireuse de substituer au S.D.P. existant un autre schéma est donc strictement encadrée, ce dont ne rendent pas compte les propos suivants du ministre : « Il y a une possibilité toujours pour une commune, vous avez évoqué les changements de majorité, un projet qui devrait s'écarter d'un schéma pluricommunal, on peut toujours abroger celui-ci sur le territoire qui le concerne et reprendre un autre schéma. Un schéma peut toujours en remplacer un autre, cela existe déjà aujourd'hui » (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 106, 19 février 2016, p. 50).

(278) Art. D.II.15, § 3, al. 3.

(279) Comme nous l'avons déjà relevé, l'abrogation partielle d'un S.D.C. n'est quant à elle pas envisageable, compte tenu de la portée géographique de ce schéma.

(280) Certes, un S.D.C. ou une partie de SOL pourrait être abrogé selon une procédure autonome réalisée concomitamment à l'élaboration ou à la révision d'un schéma communal. Comme nous l'avons vu, cette procédure autonome est néanmoins subordonnée au constat d'obsolescence des objectifs du schéma à abroger en tout ou en partie.

(281) Les troisièmes alinéas des §§ 2 et 3 renvoient ainsi expressément aux articles régissant la procédure d'adoption des différents instruments qui y sont évoqués. Tel n'est cependant pas le cas du troisième alinéa du § 1^{er}, qui ne renvoie qu'aux articles D.II.50, D.II.51 et D.II.52 et non pas à l'article D.II.7.

pas certain qu'elle réponde à la demande de clarification formulée par la section de législation du Conseil d'État dans son avis relatif à l'avant-projet de CoDT(282). On retiendra surtout que, dans tous les cas, l'abrogation du schéma doit en principe être identifiée *ab initio* dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision du nouvel instrument destiné à le remplacer et être dès lors soumise à l'évaluation environnementale et aux enquêtes publique et administrative réalisées dans le cadre de cette procédure(283). À défaut, lorsque l'abrogation n'est identifiée qu'à une étape ultérieure de la procédure d'élaboration ou de révision du nouvel instrument, elle doit faire l'objet d'un complément de R.I.E. et de nouvelles enquêtes publique et administrative.

SECTION 10.

LE DROIT TRANSITOIRE

§ 1. Le sort des schémas et RUE existants

Les dispositions transitoires du CoDT prévoient que :

- le SDER tel qu'en vigueur à la date d'entrée en vigueur du CoDT devient le S.D.T. et est soumis aux dispositions y relatives(284) ;
- les S.S.C. en vigueur à la date d'entrée en vigueur du CoDT deviennent des S.D.C. et sont soumis aux dispositions y relatives(285) ;

(282) Dans cet avis, la section de législation avait en effet estimé que l'article D.II.11 en projet – devenu article D.II.15 – était rédigé de manière assez confuse et restait en défaut de distinguer avec toute la clarté requise les divers cas de figure auxquels elle se rapporte.

(283) De l'article D.II.44, al. 1^{er}, 11^o, il se déduit que l'abrogation du schéma doit être identifiée *ab initio* lorsqu'elle est réalisée conjointement à la révision du plan de secteur. Des articles D.II.7 et D.II.12, il pourrait en revanche être déduit que l'abrogation envisagée ne doit être identifiée qu'au stade de l'adoption du projet de schéma lorsqu'elle est réalisée conjointement à l'élaboration ou à la révision d'un autre schéma, c'est-à-dire préalablement aux enquêtes publique et administrative, mais postérieurement à la réalisation du R.I.E. Cette interprétation nous semble cependant inconciliable avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, selon laquelle l'abrogation totale ou partielle d'un plan ou d'un programme entre en principe dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (voy. not. C.J.U.E., 22 mars 2012, aff. C-567/10 e.a., *Inter-Environnement Bruxelles*). Au demeurant, il se déduit de l'article D.VIII.31, que l'abrogation des schémas entre dans le champ d'application des règles par lesquelles le livre VIII régit l'évaluation des incidences environnementales des plans et des programmes et le commentaire des articles du projet de décret énonce, certes au sujet de l'abrogation d'un schéma conjointement à la révision du plan de secteur, que « pour autant que leur abrogation ait été analysée dans le cadre du rapport sur les incidences environnementales et que cette liste soit jointe à l'enquête publique, le Gouvernement aura la faculté d'abroger les schémas et guides repris dans cette liste dans la même décision d'adoption du plan de secteur » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 32).

(284) Art. D.II.58.

(285) Art. D.II.59, § 1^{er}.

- les RUE en vigueur à la date d'entrée en vigueur du CoDT deviennent des SOL et sont soumis aux dispositions y relatives(286) ;
- les P.C.A. – ordinaires, dérogatoires ou révisionnels – en vigueur à la date d'entrée en vigueur du CoDT deviennent des SOL et sont soumis aux dispositions y relatives(287). S'y applique par ailleurs un régime transitoire relativement complexe(288) ;
- le plan directeur approuvé par le Gouvernement et le schéma directeur adopté par le conseil communal avant le 1^{er} mars 1998 deviennent des SOL et sont soumis aux dispositions y relatives(289). S'y applique également un régime transitoire relativement complexe(290).

L'identification des objectifs de ces « nouveaux » schémas, que ne peuvent compromettre, le cas échéant, les schémas d'échelle de territoire inférieure et les permis auxquels ils s'appliquent(291), pourrait être difficile et soulever de délicates questions relatives à ces rapports hiérarchiques. En effet dans le CWATUPE, la définition du contenu des schémas, P.C.A. et RUE ne correspond pas, en ce qui concerne la référence à des « objectifs », à celle de leur contenu dans le CoDT.

§ 2. Le sort des schémas et RUE en cours d'adoption, de révision ou d'abrogation

Les projets de S.S.C. ou de révision de S.S.C. adoptés provisoirement par le conseil communal avant l'entrée en vigueur du CoDT poursuivent leur instruction selon les dispositions du CWATUPE et deviennent des S.D.C. une fois qu'ils sont « approuvés »(292).

(286) Art. D.II.60.

(287) Art. D.II.66.

(288) Comportant notamment une limitation à dix-huit ans à partir du 1^{er} juin 2017 de la durée de validité des P.C.A. antérieurs aux plans de secteur et l'abrogation de plein droit des P.C.A. antérieurs à la loi organique de 1962 dont le conseil communal n'a pas décidé le maintien dans les douze mois à dater du 1^{er} juin 2017. Voy. l'article D.II.66, §§ 2 et s., du CoDT.

(289) Art. D.II.68, § 1^{er}.

(290) Voy. art. D.II.68, § 2, du CoDT.

(291) Voy. art. D.II.16, D.II.17 et D.IV.5.

(292) Art. D.II.59, § 2. Alors que l'article 17 du CWATUPE, qui règle la procédure d'adoption du S.S.C., attribue au Gouvernement une tutelle facultative d'annulation, le législateur prévoit maladroitemment qu'en cas d'« approbation » du S.S.C., celui-ci devient un S.D.C. et est soumis aux dispositions relatives aux S.D.C.

Il en va de même pour les P.C.A., qui deviennent des SOL(293), avec la nuance que, s'il s'agit d'un P.C.A.R., sa carte d'affectation du territoire « opère révision du plan de secteur au sens de l'article D.II.56 »(294).

Un régime comparable s'applique aux projets de RUE ou de révision RUE(295), si ce n'est qu'ici, plusieurs actes posés avant l'entrée en vigueur du CoDT peuvent être pris en considération pour que l'instruction se poursuive selon les dispositions du CWATUPE et que les RUE concernés deviennent des SOL une fois approuvés :

- la fixation, par le collège communal, de l'ampleur et du degré des informations du RUE ;
- la dispense, par le conseil communal, d'une évaluation environnementale(296) ;
- la soumission du projet à enquête publique. Cette référence à l'enquête publique est manifestement superflue, dans la mesure où elle est toujours précédée de la décision par laquelle le collège communal fixe l'ampleur et le degré des informations que contient le RUE(297).

L'abrogation d'un S.S.C., d'un P.C.A. ou d'un RUE décidée par le conseil communal avant l'entrée en vigueur du CoDT se poursuit selon les dispositions du CWATUPE(298). On s'interroge sur la portée de cette règle en ce qui concerne le S.S.C., dans la mesure où aucune disposition du CWATUPE ne permet d'abroger un S.S.C. En ce qui concerne les RUE, la « décision » du conseil communal qui doit être intervenue avant l'entrée en vigueur du CoDT semble être celle adoptée après enquêtes publique et administrative, conformément à article 33, § 4, alinéa 1^{er}, du CWATUPE(299). En

(293) Art. D.II.67, al. 1^{er} et 2.

(294) Art. D.II.67, al. 3.

(295) Art. D.II.61.

(296) Ces deux premiers actes correspondent, selon le ministre, aux premières étapes « identifiables » et « incontestables » de la procédure d'élaboration ou de révision du RUE. À l'inverse de la décision du conseil communal de lancer la procédure d'adoption ou de révision du RUE, dont le ministre a justifié qu'elle ne soit pas retenue au motif – à nos yeux contestable au vu de l'article 18^{ter}, § 1^{er}, alinéa 2, du CWATUPE – que le CWATUPE ne l'impose pas (C.R.I.C., *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 153, 28 avril 2016, pp. 30-31).

(297) Lors des travaux en commission, le ministre a d'ailleurs expressément reconnu qu'« on peut éventuellement faire l'économie de l'alinéa 1^{er} » (C.R.I.C., *Doc.* Parl. w., sess. 2015-2016, n° 153, 28 avril 2016, p. 30).

(298) Art. D.II.59, § 2, al. 3, art. D.II.67, al. 4, et art. D.II.61, al. 4. Il y est indiqué que l'abrogation « poursuit la procédure en vigueur avant cette date », ce qui vise indubitablement la procédure prévue par le CWATUPE.

(299) Retenir l'éventuelle décision du conseil communal de lancer la procédure d'abrogation, alors même que le CWATUPE n'exige pas expressément une telle décision, semblerait difficilement conciliable avec la volonté du ministre de ne pas tenir compte de la décision du conseil communal de lancer la procédure

ce qui concerne les P.C.A., il s'agit de la décision adoptée par le conseil communal en application de l'article 57ter du CWATUPE(300)

Rien n'est prévu en ce qui concerne le SDER, qui était pourtant en cours de révision au moment de l'entrée en vigueur du CoDT. Il nous semble qu'il faut en déduire que la révision du SDER, devenu S.D.T. le 1^{er} juin 2017, devra le cas échéant suivre la procédure de révision du S.D.T. organisée par le CoDT.

CONCLUSIONS

On vient de le voir, le texte qui organise le régime des schémas est moins « sympathique » qu'il ne paraît de prime abord : tout n'y est pas réglé et d'importantes questions résultent de l'usage de critères sans véritable contenu.

Le système fortement organisé des différents schémas et des rapports qu'ils entretiennent entre eux et avec les autres instruments à portée générale n'est pas clair. Le sentiment de foisonnement d'instruments que l'on avait en lisant le CWATUPE(301) persiste, même si c'est de manière atténuée.

Les procédures d'adoption, de révision et d'abrogation des schémas restent lourdes et ne répondent en rien à l'idée de souplesse soi-disant associée au schéma(302). Il est vrai qu'à ce sujet, un retour en arrière était sans doute difficile, en raison des exigences constitutionnelles, européennes et internationales.

Ce qui frappe également, au regard de l'importance accordée aux schémas dans le discours du législateur et dans le niveau de détails atteint dans la fixation de leurs procédures d'adoption et de révision, c'est la vacuité de la définition du contenu des schémas : le législateur s'est borné à identifier des objectifs à atteindre, avec par ailleurs des contours vagues, ainsi qu'un

d'élaboration dans le cadre du régime des concernant les RUE en cours d'élaboration ou de révision à la date d'entrée en vigueur du CoDT.

(300) En dépit du silence de cette disposition, cette décision doit en principe être précédée d'une évaluation des incidences sur l'environnement (voy. not. C.E., 21 juin 2016, n° 235.169, *Spee et Hoppe*).

(301) Voy. M. DELNOY, « Instruments normatifs à valeur indicative et recevabilité du recours au Conseil d'État – Vers une restructuration des instruments normatifs d'aménagement du territoire ? », obs. sous C.E., 16 décembre 2010, n° 209.810, *Dutron et crts, J.L.M.B.*, 2011, pp. 1488, <http://hdl.handle.net/2268/100081> ; N. VAN DAMME et Fr. TULKENS, « Historique et bilan critique des plans et programmes », *op. cit.*, p. 45.

(302) Ce qui explique la floraison, dans de nombreuses communes, d'instruments informels, voire discrets.

principe de « déclinaison » d'un schéma à l'autre. En quelque sorte, on est face à une définition... procédurale du contenu.

Face à ces constats, le nouvel et original instrument que constitue le S.D.P. fait quelque peu figure d'exception, dans la mesure où sa procédure et sa portée géographique sont, en partie à tout le moins, laissées à l'appréciation des communes qui en sont conjointement les auteurs, tout en étant encadrées par le législateur. Le problème est que cet instrument plus souple que les autres s'inscrit dans un système trop organisé que pour l'accueillir harmonieusement. On peut craindre, également, que la définition de son contenu en limite l'attractivité, au vu notamment de l'impossibilité d'adopter des S.D.P. « thématiques » et de la difficulté, pour les communes, de se mettre d'accord sur l'intégralité du contenu.

Enfin, ce qui frappe surtout, c'est la volonté du législateur d'alléger les conditions de dérogation aux schémas, pour promouvoir un « urbanisme de projet » – expression dont le sens échappe toujours. Le résultat semble schizophrénique : d'un côté, on met en place un régime de schémas très organisé d'un point de vue procédural et on les présente comme étant applicables aux projets et, d'un autre côté, on favorise la possibilité d'y déroger – pardon, de s'en « écarter ». En définitive, la mise en avant de la dérogation aux schémas n'est-elle pas, dans une certaine mesure, la traduction de leur échec ? Elle n'est en tout cas pas de nature à favoriser la sécurité juridique.

Quoi qu'il en soit, il n'y a pas, dans le CoDT, de changement de paradigme, de « shift urbanistique » : on reste avec des instruments normatifs en grand nombre, dont les relations sont difficiles, dont les procédures d'adoption sont complexes et fort détaillées, dont le contenu doit en principe être appliqué aux projets, mais dont ces derniers peuvent s'écarter à certaines conditions floues. Après l'évaluation du CWATUPE, l'usine à gaz subsiste.