

## I. LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PRATW

La procédure d'élaboration du plan régional d'aménagement du territoire wallon (PRATW) est décrite à l'article 7 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.). Elle prévoit l'intervention du Gouvernement wallon, de la députation permanente et du gouverneur de chaque province concernée, du conseil communal de chaque commune visée, d'un auteur de projet, de la commission régionale d'aménagement du territoire et du public.

Par application de l'article 11 du même code, une procédure identique est suivie dans le cadre de l'élaboration des plans de secteur. Diverses études ont été consacrées à ce thème. Le lecteur voudra bien s'y reporter<sup>(1)</sup>.

Une proposition de modification du Code wallon a été déposée, qui vise à faire relever du pouvoir législatif l'adoption du plan régional<sup>(2)</sup>. Elle est motivée par le souci d'instaurer un large débat démocratique sur les options du document. Le Ministre BAUDSON a proposé à la Commission de l'Aménagement du Territoire, du Patrimoine et des Transports d'écarter cette proposition en constatant que «le problème du caractère démocratique du débat paraît moins résider dans le fait de l'instance qui assure les arbitrages que dans la qualité de l'information de base, la possibilité réelle de tous les citoyens de faire valoir leur avis et la qualité du débat dans les conseils communaux ainsi qu'au sein des députations permanentes». Cela étant, «si le texte de l'article 7 remplit les conditions nécessaires à ce débat, il faut bien reconnaître qu'il ne remplit pas les conditions suffisantes». C'est pourquoi le Ministre a décidé d'organiser une campagne d'information dépassant très largement le prescrit de l'article 7<sup>(3)</sup>. La proposition modificative a effectivement été rejetée par la Commission en date du 31 mai 1994<sup>(4)</sup>.

## II. OBSERVATIONS SUR LA PLACE DU PRATW DANS LA HIÉRARCHIE DES SOURCES DU DROIT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

### A. LA LOI ORGANIQUE DU 29 MARS 1962

La loi organique concevait l'aménagement du territoire aux échelons national, de la région, du secteur et de la commune.

Au plan national, aucun plan n'était prévu. L'aménagement général du territoire de l'État devait résulter de l'assemblage des divers plans régionaux. D'autre part, une commission nationale consultative était créée.

L'article 6 de la loi organique prévoyait que des régions<sup>(5)</sup> dont le périmètre devait être défini par arrêté

royal après consultation de la commission nationale, devaient faire l'objet de plans d'aménagement.

Ainsi, l'arrêté royal du 3 février 1976 (M.B., 9 mars 1976) désignait sur le territoire de l'actuelle Région flamande cinq régions urbanistiques, dont les limites coïncident respectivement avec celles de la province d'Anvers, du Limbourg, de Flandre orientale, de Flandre occidentale et du Brabant flamand<sup>(6)</sup>, tandis que l'arrêté royal du 21 septembre 1976 (M.B., 4 novembre 1976) désignait l'ensemble des 19 communes de l'Agglomération bruxelloise comme devant faire l'objet d'un plan régional et que, par un arrêté royal du 15 mars 1976 (M.B., 24 mars 1976), le territoire de la Région wallonne au sens institutionnel était désigné comme région au sens urbanistique.

Le territoire national était en conséquence divisé en sept régions urbanistiques et devait être régi par sept plans régionaux différents.

Les plans de secteur allaient en fait constituer les instruments essentiels de l'aménagement du territoire. Aucune commission de secteur n'était organisée.

A l'échelon communal, des plans généraux d'aménagement couvrant le territoire communal et des plans particuliers régissant très précisément l'affectation du territoire d'une partie du territoire communal doivent entrer en vigueur. Des commissions communales sont prévues.

Ainsi, des plans de plus en plus précis, couvrant des aires géographiques de plus en plus petites, devaient gouverner impérativement l'affectation du sol.

Le plan régional, conçu comme un plan réglementaire de portée plus générale que les plans de secteur et les plans communaux, devait, dans la conception du législateur, servir de guide dans l'élaboration des plans inférieurs<sup>(7)</sup>. En réalité, le développement de la planification ne s'est pas produit dans cet ordre harmonieux. Des plans de secteur ou des plans communaux ont pro-

(\*) Professeur à l'Université de Liège.

(\*\*) Assistant à l'Université de Liège, avocat.

(1) V. not. F. HAUMONT, *Urbanisme, Répertoire notarial*, t. XIV, Livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1988, p. 148; M. PÂQUES, «Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois régions», in *Het milieu - L'environnement*, Journées notariales, Fédération royale des Notaires de Belgique, Turnhout, 1993, p. 173 et s.

(2) *Doc. Cons. rég. w.*, 185 (1993-1994), n° 1 et 2, art. 1.

(3) *Doc. Cons. rég. w.*, 185 (1993-1994), n° 2, p. 4.

(4) *Doc. Cons. rég. w.*, 185 (1993-1994), n° 2, p. 6.

(5) Ces régions au sens urbanistique (en Néerlandais: streek) ne doivent pas être confondues avec les Régions au sens institutionnel (en Néerlandais: Gewest). On sera également attentif au fait que le secteur, échelon cardinal en Régions wallonne et flamande, est désigné en néerlandais par «gewest».

(6) V. F. HAUMONT, *Urbanisme, Répertoire notarial*, t. XIV, Livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1988, p. 106.

(7) «Le plan de secteur s'inspire, en les complétant, des indications et stipulations du plan régional, lorsqu'il en existe un». Il peut au besoin y déroger, article 12 de la loi; v. égal. les articles 15 et 16.

gressivement vu le jour, en l'absence de plans supérieurs<sup>(8)</sup>: le plan régional wallon est en cours de préparation, le plan régional d'affectation du sol bruxellois est attendu tandis que le projet de plan régional de développement bruxellois a été adopté le 9 décembre 1993 (*M.B.*, 24 février 1994), et les plans régionaux flamands n'ont pas encore dépassé le stade du projet.

## B. RÉGIONALISATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A partir de l'entrée en vigueur de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire est régionalisée (art. 6, §1<sup>er</sup>, I).

Avec cette régionalisation, l'échelon national et la Commission nationale perdent leur raison d'être. Ce sont les trois Régions au sens institutionnel du terme qui deviennent, les plus hauts niveaux de l'élaboration du droit de l'aménagement. Quant aux missions de la commission nationale, elles subsistent et leur exercice doit être réorganisé par les Régions<sup>(9)</sup>.

Bien que la possibilité de concevoir plusieurs plans régionaux reste offerte au Gouvernement wallon (article 5 C.W.A.T.U.P.<sup>(10)</sup>), l'Exécutif a confirmé, par l'arrêté du 27 avril 1983 (*M.B.*, 9 août 1983) puis par l'arrêté du 12 octobre 1985 (*M.B.*, 24 janvier 1986), la désignation du territoire de la Région wallonne au sens institutionnel en tant que région au sens urbanistique.

A ce jour, le plan régional wallon d'aménagement du territoire (PRATW) n'est pas arrêté. La difficulté de concevoir au niveau régional une gestion du territoire qui présente une vue d'ensemble cohérente, précise et rigoureuse, explique suffisamment sans doute la tardiveté de l'élaboration du plan régional.

En outre, il faut tenir compte de ce que les secteurs tels qu'ils ont été délimités se sont révélés beaucoup plus vastes que ce qui avait été imaginé au départ<sup>(11)</sup>. Un plan régional risquait de faire double emploi avec ces plans de secteur.

L'élaboration du PRATW a été entamée en 1976; par la décision de confier la rédaction d'un avant-projet à la SDRW (Société de développement régional pour la Wallonie)<sup>(12)</sup>. Cet avant-projet ayant été abandonné, de nouveaux travaux de préparation, qui ont débuté le 1<sup>er</sup> septembre 1991, ont été confiés au SIWAT (Syndicat des intercommunales wallonnes pour l'aménagement du territoire)<sup>(13)</sup> par le Ministre LIENARD<sup>(14)</sup>. Le PRATW pourrait être soumis à enquête publique dans le courant de l'année prochaine<sup>(15)</sup>, tandis que son adoption définitive ne devrait intervenir qu'à la fin de l'année 1995<sup>(16)</sup>.

A l'heure où ces lignes sont rédigées (septembre 1994), trois des quatre phases des travaux du SIWAT sont achevées<sup>(17)</sup>. Le document formalisant la troisième phase concerne la mise en œuvre des options globales d'aménagement dégagées au cours de la deuxième phase des travaux. Ces options feront plus loin l'objet d'un bref examen<sup>(18)</sup>.

En Région wallonne, une seule Commission régionale a été créée par décret du Conseil régional du 12 octobre 1985<sup>(19)</sup> qui insère un article 148, remplace

l'article 149, modifie le Titre I et supprime le Titre II du Livre III du C.W.A.T.U.P.<sup>(20)</sup>.

Cette commission remplace l'ancienne Commission nationale et se substitue en Région wallonne à la commission régionale au sens urbanistique.

Ainsi, en Région wallonne, il y a désormais correspondance parfaite entre le territoire de la Région au sens institutionnel et celui de la région au sens urbanistique.

Aux échelons inférieurs, le plan de secteur reste l'instrument majeur de gestion de l'espace wallon. Quant à l'aménagement local, le plan général d'aménagement a disparu en Région wallonne et tous les plans généraux d'aménagement en vigueur ont été abrogés par voie générale<sup>(21)</sup>. Le plan particulier d'aménagement, dont l'aire géographique ne couvre qu'une partie du territoire communal, reste un instrument d'aménagement utilisable en Région wallonne (v. not. l'art. 14 C.W.A.T.U.P.).

A côté de ces instruments classiques, d'autres moyens de gestion de l'espace local sont progressivement apparus en Région wallonne: le schéma de structure communal (articles 2bis et 24bis C.W.A.T.U.P.), document d'orientation, de gestion et de programmation dont le caractère contraignant est la plupart du

(8) Au vu des articles 10, alinéa 3 et 14, alinéa 4 C.W.A.T.U.P., un plan inférieur peut être arrêté en l'absence de plan supérieur. V. à cet égard C.E., n° 41.209, du 27 novembre 1992, crts. DURAY.

(9) Avis du C.E. du 14 juin 1983 sur la codification wallonne (*M.B.*, 25 juin 1984); Rapport sur un projet d'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, *Doc. Cons. rég. Bruxelles-Capitale*, A-108/2-90/91, du 8 juillet 1991, p. 65.

(10) Cette disposition vise «les régions qui doivent faire l'objet de plans d'aménagement».

(11) V. F. HAUMONT, *o.c.*, p. 108.

(12) V. L. THIERNESSE, *Eduquer à l'aménagement du territoire*, Ministère de la Région wallonne, D.G.A.T.L., 1992, p. 19.

(13) Au départ créé exclusivement en vue de la réalisation des travaux relatifs au PRATW, le SIWAT, constitué sous la forme d'un Groupement d'intérêt économique, voit progressivement ses missions se diversifier. Il couvre la totalité du territoire wallon et chacune des intercommunales wallonnes d'aménagement du territoire est représentée au sein de son comité de direction. Ce dernier fonctionne suivant la règle du consensus.

(14) V. «Que faire du PRATW?» in *Environnement*, n° spécial, janvier 1994, p.36.

(15) V. *La Libre Belgique*, jeudi 18 novembre 1993.

(16) V. *Doc. Cons. rég. w.* 185 (1993-1994), n° 2, p. 5.

(17) Notons malgré tout qu'une étude complémentaire à la phase 3 a été commandée au bureau d'études S.A. Stratec, concernant essentiellement les questions relatives à l'emploi et au logement. Les phases deux et trois de ces travaux devraient incessamment être approuvées par le Gouvernement wallon: on parle de la fin du mois de septembre.

(18) Pour un premier commentaire relatif aux options globales d'aménagement, v. «Que faire du PRATW?», déjà cité.

(19) *M.B.*, 25 décembre 1985.

(20) Par ailleurs, ce décret confirme le choix de la Région au sens institutionnel comme région urbanistique unique. En effet, il supprime le titre II du Livre III C.W.A.T.U.P., intitulé «Des Commissions consultatives instituées par les Régions qui doivent faire l'objet de plans d'aménagement», et remplace l'article 149, dont les premiers mots étaient: «Dans chacune des régions désignées conformément à l'article 5, (...)», tandis que les nouveaux articles 148 et 149 ne visent plus qu'une seule commission régionale.

(21) V. le décret régional wallon du 27 avril 1989, art. 31, *M.B.*, 8 juillet 1989.

temps souple et exceptionnellement impératif<sup>(22)</sup>, introduit par le décret de décentralisation et de participation du 27 avril 1989 (*M.B.*, 8 juillet 1989) et dont l'aire géographique est le territoire de la commune; le schéma directeur visé par l'article 21<sup>quater</sup> C.W.A.T.U.P., instrument exclusivement destiné à remplacer tout ou partie du plan particulier dans la mesure où ce dernier a pu être abrogé (article 40<sup>ter</sup> C.W.A.T.U.P.<sup>(23)</sup>). Son contenu et ses modalités d'application sont stipulées aux articles 188/1 et suivants C.W.A.T.U.P. Sa valeur juridique semble comparable à celle de la directive administrative au sens que la doctrine française a donné à ces termes: la formalisation et l'anticipation d'une ligne de conduite que l'administration s'est fixée<sup>(24)</sup>.

### C. VALEUR JURIDIQUE DES PLANS D'AMÉNAGEMENT EN GÉNÉRAL

L'article 2, alinéa 3 C.W.A.T.U.P. attribue valeur réglementaire aux plans<sup>(25)</sup>. L'alinéa 1 de la même disposition stipule que l'Exécutif confère<sup>(26)</sup> force obligatoire aux plans et son alinéa 2 précise que toutes les prescriptions des plans d'aménagement, qu'elles soient ou non représentées graphiquement, ont même force obligatoire<sup>(27)</sup>.

En ce qu'ils ont valeur réglementaire, les plans revêtent les caractéristiques de toute norme: ils sont généraux et abstraits. Ils s'appliquent donc à l'ensemble des administrés situés sur le territoire qu'ils visent, sans distinction.

Leur fonction est de régir l'affectation du sol de manière impérative<sup>(28)</sup>. Ils lient les administrations chargées d'apprécier le bon aménagement: la sécurité et la solidité des relations juridiques dans un état de droit signifient que chaque sujet de droit, et également chaque autorité, est tenu par le principe de légalité qui prescrit d'agir dans la loi et selon la loi, ceci s'entendant de l'ensemble de la hiérarchie des normes<sup>(29)</sup>. Ainsi, les actes individuels (permis de bâtir et de lotir<sup>(30)</sup>) ne peuvent être délivrés s'ils ne sont pas conformes au plan. De même un plan de portée inférieure doit en principe<sup>(31)</sup> être conforme au contenu du plan supérieur.

Dès lors, l'examen de la légalité des plans présente un grand intérêt, lorsqu'on sait que les juges n'appliquent pas les règlements illégaux (article 159 de la Constitution coordonnée) et que les plans irréguliers qui font grief peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État (article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Enfin, les permis délivrés ou les refus opposés par l'administration sur base de plans illégaux sont irréguliers<sup>(32)</sup> et, de manière générale, les actes administratifs irréguliers sont considérés comme fautifs<sup>(33)</sup>.

En terminant le relevé des conséquences du caractère réglementaire des plans d'aménagement, il convient d'insister sur le fait que ce caractère s'impose également en dehors de la matière de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme<sup>(34)</sup>. Les arrêts précités nos 34.062 et 34.063, notamment, énoncent le principe de manière indubitable.

Cela se vérifie particulièrement dans les relations que les règles de l'aménagement du territoire entretiennent avec la législation sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes: les prescriptions d'un plan particulier d'aménagement ont valeur réglementaire et lient l'autorité appelée à se prononcer sur une demande d'autorisation d'exploiter un établissement incommode<sup>(35)</sup>. Il s'ensuit que la question de sa-

(22) Sur la valeur du schéma de structure, cf. M. PAQUES, «La nature juridique du Schéma directeur et du Schéma de structure», *Amén.*, 1994/1, p. 9 et s.

(23) Décret du 4 juillet 1985, *M.B.*, 29 octobre 1985.

(24) V. M. PAQUES, *Amén.*, 1994/1, p. 9 et s.

(25) Il convient néanmoins de remarquer que, par essence, certaines dispositions contenues dans un plan n'ont pas de portée normative et n'ont qu'une valeur descriptive: l'on pense ici à celles qui contiennent l'indication de la situation existante.

(26) Avec WASTIELS et VAN ACKERE (Manuel administratif de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, UGA, p.V-II-20), l'on peut affirmer que «l'expression confère force obligatoire est assurément inexacte». Cette remarque avait été formulée dès les travaux préparatoires de la loi du 29 mars 1962: «la force obligatoire n'est pas conférée par le Roi, mais par la publication» (*Ann. parl.*, Ch., 1961-1962, 13 mars 1962, pp. 4 et 5, cité par WASTIELS et VAN ACKERE). Un amendement a été rejeté parce que le Ministre demandait de rejeter l'ensemble des amendements.

(27) V. C.E., n° 31.870, du 26 janvier 1989, Sprl. Tennisclub Gistel.

(28) V. Ph. VANDEN BORRE, «De juridische aspecten van het gewestplan», *L'Entreprise et le droit*, 1979, p. 100 et s.

(29) C.E., n° 34.062, Province de Flandre occidentale et 34.063, Province de Flandre occidentale et commune de Koksijde du 15 février 1990. V. égal. C.E., n° 30.865 du 23 septembre 1988, Asbl. Association des Commerçants de Couvin: «L'Administration est soumise à des règles non pas théoriquement mais en droit. Il lui appartient d'obtenir la modification de ces règles si elles ne lui paraissent pas justifiées, plutôt que de les laisser en vigueur tout en se dispensant de leur observation. Les plans d'aménagement, dont l'affectation des différentes parties du territoire à une destination ou plusieurs destinations déterminées est le premier objet, s'imposent à l'administration, qui est liée par ces plans dans son appréciation du bon aménagement.»

(30) Sous réserve de la question de la nature réglementaire ou individuelle du permis de lotir qui reste posée.

(31) V. les nuances apportées plus loin.

(32) C.E., n° 28.087, du 12 juin 1987, ville de Wavre.

(33) Cass., 19 décembre 1980, *J.T.*, 1981, p. 517; *Pas.*, 1981, I, 453, *R.W.*, 1981-1982, col. 1061, concl. F. DUMON; 13 mai 1982, *J.T.*, 1982, p. 772, concl. J. VELU; v. égal. J.-L. FAGNART, obs. «La responsabilité de l'administration du chef d'excès de pouvoir, sous Bruxelles, 14 septembre 1979», *A.P.T.*, 1980, p. 56; pour une appréciation en apparence différente, Bruxelles, 19 septembre 1972, *J.T.*, 1973, p. 407, obs. J. SALMON, «De l'erreur de droit commise par l'administration - De l'application de traités non approuvés et non publiés»; Ch. JASSOGNE, «La responsabilité des fonctionnaires et des pouvoirs publics», *R.R.D.*, 1990, p. 469 et s.; v. égal. l'analyse de la jurisprudence antérieure par R.O. DALCQ, «Unité ou dualité des notions de faute et d'illégalité», note sous Cass., 19 décembre 1980 et 13 mai 1982, *R.C.J.B.*, 1984, p. 19 et s., spéc. p. 21 et s.; J. VELU, concl. préc. Cass., 19 décembre 1991, *J.T.*, 1992, p. 142 et s., spéc. n° 61 et s.; v. M. PAQUES, «Principes de bonne administration et responsabilité en droit administratif et en droit fiscal», in *Actualités du Droit*, 1993, p. 399 et s., spéc. n° 51 et s. et réf.

(34) Sur cette question, v. B. JADOT, «La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions contradictoires?», *Amén.*, 1989, p. 90 et s.

(35) C.E., n° 26.005, du 3 janvier 1986, Defooz et Keibeck; v. égal. not. C.E., n° 20.951, du 12 février 1981, Houwaer; C.E., n° 25.895, du 22 novembre 1985, Sprl. Haka; C.E., n° 20.613, du 7 octobre 1980, sprl. Hellings; C.E., n° 28.752, du 4 novembre 1987, Rembaux; C.E., n° 30.863, du 23 septembre 1988, Peeters.

voir si un établissement peut être autorisé du point de vue de la réglementation en matière d'incommodité, c'est-à-dire si l'établissement n'est pas excessivement dangereux, insalubre ou incommode, ne doit recevoir de réponse que pour autant qu'il soit d'abord établi qu'il n'est pas contraire aux plans d'aménagement en vigueur<sup>(36)</sup>.

De même, les plans ont des répercussions en matière de protection des monuments et sites: pour être légal, un arrêté de protection, aussi bien que chaque décision individuelle de l'autorité, doit pouvoir s'insérer dans les lois existantes et dans les normes juridiques inférieures régulièrement établies, c'est-à-dire non seulement les normes que l'autorité compétente a elle-même fixées, mais également les normes réglementaires émises par d'autres autorités, notamment les prescriptions fixées par les plans d'aménagement définitifs<sup>(37)</sup>.

Un dernier exemple peut être trouvé dans la matière (restée nationale) des implantations commerciales<sup>(38)</sup>.

Il doit être signalé que la portée juridique des plans est incertaine face aux actes non soumis à permis.

Ces considérations préliminaires émises, la question suivante à poser est celle de leur applicabilité au futur PRATW.

#### D. VALEUR JURIDIQUE DU PRATW

Des alinéas 1, 2 et 3 de l'article 2 C.W.A.T.U.P., il résulte que le PRATW aura valeur réglementaire et force obligatoire et que les conséquences de ces caractéristiques s'y attacheront autant qu'aux autres plans prévus par le C.W.A.T.U.P.

Cependant, il semble que l'on ne souhaite pas conférer valeur réglementaire et force obligatoire au PRATW, du moins pas à l'ensemble de ses dispositions. Rien de définitif ne peut encore être dit à cet égard. Le SIWAT affirme que «le plan régional n'aura pas un caractère réglementaire»<sup>(39)</sup>. Toutefois, les auteurs du projet de PRATW soutiennent dans le même document que «c'est sur base de ses options que seront modifiés les plans de secteur».

A défaut d'être réglementaire, quelle pourrait être, de lege ferenda, la nature juridique du PRATW?

Le PRATW pourrait se voir conférer une portée comparable à celle des dispositions «indicatives» du schéma de structure communal défini à l'article 2bis et aux prescriptions du schéma directeur visé à l'article 21quater C.W.A.T.U.P. En ce cas, les options globales reprises dans le plan régional revêtiraient la valeur d'autant de lignes de conduite pour l'administration, et indirectement pour les particuliers tenus de solliciter des autorisations administratives. Les dispositions du plan constitueraient ainsi une formalisation et une anticipation de ces lignes de conduite et pourraient être qualifiées de «directives» au sens donné à ce terme par la doctrine administrative française<sup>(40)</sup>. Le PRATW devrait donc être observé dans le cadre de toute décision administrative en matière d'utilisation du sol et d'investissements<sup>(41)</sup>, une motivation adéquate de cette décision permettant cependant de s'en écarter.

Cependant, certaines dispositions du plan régional, par exemple celles qui sont relatives à la sectorialisation de la forêt<sup>(42)</sup>, pourraient avoir valeur réglementaire tandis que d'autres dispositions auraient celle de directives, par exemple celles relatives à la stratégie des villes<sup>(43)</sup>. Le plan régional serait alors un document hybride et la valeur juridique de ses dispositions dépendrait surtout de leur contenu: parmi les mesures qui pourraient se voir attribuer une portée normative, les dispositions relatives à l'occupation du sol et aux interdictions y afférentes seraient revêtues de la force obligatoire et de la valeur réglementaire, et celles envisageant les investissements et initiatives publiques dans une conception «dynamique» de l'aménagement du territoire devraient être qualifiées de «directives»<sup>(44)</sup>.

Il faut que ces questions trouvent une réponse claire et précise. L'on ne perdra pas de vue, en effet, que le PRATW devra en principe constituer l'instrument le plus important de l'aménagement du territoire wallon. Une incertitude quant à sa portée juridique pourrait rendre le document inopérant et créer une ambiguïté malencontreuse au moment où des mesures sont adoptées pour favoriser un meilleur accès du citoyen à l'information.

Le retrait de l'attribution au PRATW des caractéristiques générales s'attachant à tout plan ne peut résulter que d'une modification de l'article 2 C.W.A.T.U.P., qui a valeur législative. Une prise de position du parlement wallon à l'occasion d'une modification de cette disposition semble indispensable. Le plan régional y gagnera en accessibilité et donc en efficacité. A tout le moins est-il indispensable que les dispositions qui auront valeur réglementaire et celles qui représenteront de simples directives pour l'administration soient nettement désignées.

#### E. PRATW ET PLANS DE SECTEUR

En partant de l'hypothèse de la valeur réglementaire du PRATW, ce qu'impose la législation actuelle, deux questions peuvent être posées relativement aux rapports entre le PRATW et les plans de secteur, actes réglementaires de valeur hiérarchique différente: d'une part, dans quelle mesure un plan de secteur postérieur au plan régional devra-t-il lui être conforme ou pourra-t-il y déroger et, d'autre part, comment conviendra-t-il de résoudre les contrariétés qui pourront survenir entre les prescriptions planologiques d'un plan de secteur déjà en vigueur et celles du PRATW si ce dernier est établi postérieurement?

(36) C.E., n° 24.187, du 29 mars 1984, ville de Poperinge.

(37) C.E., n° 34.062 et 34.063 précités.

(38) C.E., n° 27.371 du 14 janvier 1987, Masureel.

(39) Projet de PRATW, Phase 2 - Options globales d'aménagement, SIWAT, juin 1993.

(40) V. M. PÂQUES, *Amén.*, 1994/1, p. 9 et s.

(41) V. L. THIERNESSE, *o.c.*, p. 19.

(42) V. *infra*, Le contenu du PRATW.

(43) V. *infra*, Le contenu du PRATW.

(44) Ainsi, parmi les prescriptions planologiques à vocation normative et non simplement descriptive, il conviendra de distinguer celles qui ont valeur réglementaire de celles dont la force est revêtue d'une certaine «souplesse».

En principe, le plan de secteur s'inspire, en les complétant, des indications et stipulations du plan régional. Le PRATW ayant en principe valeur réglementaire et force obligatoire, tout plan de secteur devrait donc être élaboré en conformité avec les options contenues dans le premier.

Dans ce contexte et à titre préliminaire, il y a lieu de se demander si la révision totale des 22 plans de secteur wallons entamée par arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 1993, sera subordonnée à l'approbation préalable du PRATW. A cet égard, il faut remarquer qu'un plan de secteur peut être arrêté en l'absence de plan régional. Cela résulte de manière très nette de l'article 10, alinéa 3, C.W.A.T.U.P.<sup>(45)</sup>.

La réponse à la question qui vient d'être posée est clairement négative dans l'esprit du Ministre Baudson. Si le Ministre admet qu'il serait logique d'approuver les options fondamentales contenues dans le plan régional avant de les mettre en application, il fait essentiellement valoir que la nécessité d'une révision des plans de secteur les plus obsolètes ne permet plus d'attendre le long laps de temps que requerrait encore la préparation du PRATW. En effet, les plans de secteur avaient été conçus pour une durée estimée de 10 ans, sans qu'il s'agisse d'une obligation légale, et les plus anciens ont à présent 16 ans. Au surplus, il n'y a, aux dires du Ministre, pas d'objection de fond à mener les deux procédures de front<sup>(46)</sup>.

Cette réponse ne convainc pas<sup>(47)</sup>. Elle est en contradiction avec l'affirmation qu'une des fonctions essentielles du PRATW sera de servir de guide à la révision des plans de secteur<sup>(48)</sup>. Ensuite, le temps encore nécessaire à l'achèvement des travaux relatifs au plan régional ne paraît pas excessivement important<sup>(49)</sup>. En outre, une année ou deux d'application prolongée des plans de secteur les plus anciens ne paraît pas devoir entraîner des conséquences d'une gravité telle qu'il s'impose de remettre l'enchaînement logique en cause et de le compromettre sans doute définitivement. Enfin, il y a un inconvénient majeur à la poursuite des deux procédures de front: à la lecture des travaux du SIWAT, il est manifeste que le découpage des espaces couverts par les différents plans de secteur devra être réétudié, notamment sur la base des aires géographiques d'aménagement qui seront définies par le PRATW.

Il serait regrettable que les auteurs de plans de secteur actuellement en révision qui auraient à cœur de mettre en œuvre les options globales telles qu'elles ont été retenues à l'heure actuelle par le SIWAT, doivent le faire alors que celles-ci ne sont pas définitives, qu'elles n'ont pas été soumises à la contradiction de l'enquête et n'ont même pas été arrêtées par l'autorité politique sous la forme d'un projet de plan, conformément au texte législatif en vigueur.

## 1. Plan de secteur postérieur à l'adoption du PRATW

Cette hypothèse est envisagée par le Code wallon en son article 10, qui pose le principe que le plan de secteur s'inspire du PRATW mais qu'il peut au besoin y

déroger. Les prescriptions du PRATW auxquelles il est dérogé conformément à cette disposition cessent de produire leurs effets (art. 2, § 1, al. 5 C.W.A.T.U.P.).

Il s'agit évidemment de savoir quelle est l'étendue de la possibilité de dérogation octroyée par les mots «peut au besoin y déroger». Dans un arrêt Peeters du 2 avril 1976<sup>(50)</sup>, le Conseil d'État a interprété ces termes en ce sens que la dérogation ne peut avoir qu'une portée limitée. En effet, le législateur a assigné un rôle prédominant au plan supérieur. Le plan inférieur a pour objet essentiel de compléter le plan supérieur qui perdrait sa raison d'être s'il était fondamentalement modifié par le plan inférieur.

Le 20 décembre 1983, la section d'administration du Conseil d'État (4<sup>ème</sup> Chambre) a rendu un avis sur la question. Il est difficile d'apprécier la portée exacte de l'avis<sup>(51)</sup> par rapport à l'arrêt Peeters. Le Conseil d'État estime d'abord que les dérogations permises «au besoin» autorisent des modifications qui dépassent les détails et peuvent toucher aux dispositions essentielles du plan supérieur, puis la 4<sup>ème</sup> Chambre réduit la portée de cette analyse en précisant que la dérogation ne peut affecter l'économie générale du plan. La règle étant alors que si le plan supérieur ne suffit plus, il doit être révisé. La modification partielle que permet la dérogation ne peut être utilisée que pour des parties du plan supérieur très délimitées.

En ce qui concerne la notion de besoin, les conditions posées par la 4<sup>ème</sup> Chambre du Conseil d'État dans l'avis du 20 décembre 1983 sont appliquées à une espèce contentieuse par la 7<sup>ème</sup> Chambre dans un arrêt du 28 janvier 1988, N.V. Meubel Centrale Heylen, n° 29.254<sup>(52)</sup>. Les conditions posées à la dérogation sont:

- 1) de montrer que la destination du plan supérieur est dépassée à la suite de l'évolution de la population, de l'économie, ou qu'elle ne peut plus être réalisée<sup>(53)</sup>;
- 2) que la destination proposée dans le plan inférieur réponde aux nécessités et aux possibilités planologiques existantes; qu'il existe une réelle nécessité d'adopter un aménagement différent;

(45) V. à cet égard C.E., n° 41.209, du 27 novembre 1992, crts. DURAY.

(46) *Doc. Cons. rég. w.* 185 (1993-1994), n° 2, p.4.

(47) Inter-Environnement Wallonie par exemple souligne la nécessité d'adopter le plan cadre avant la révision globale des plans de secteur (*La Libre Belgique*, 18 novembre 1993).

(48) V. *La Libre Belgique*, 10 janvier 1994.

(49) Il est vrai cependant qu'il convient de tenir compte du nombre et de la qualité des avis, réclamations et observations qui seront formulés au cours et après l'enquête publique, qui pourraient éventuellement induire un surcroît important de travail, avec comme conséquence un retard important dans la procédure d'adoption définitive. Lors de la procédure d'élaboration du plan de secteur de Liège, plus de 17.000 interventions avaient été répertoriées.

(50) N° 17.553, *J.T.*, 1976, p. 479 et obs. F. HAUMONT.

(51) En ce sens égal., F. MAUSSON, in M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, t. II, p. 920.

(52) *Amén.*, 1988, p. 55; *R.W.*, 1988-1989, obs. J. VANDE LANOTTE, p. 439 et s.

(53) C'est ce critère qui est utilisé par le Conseil d'État pour rejeter une dérogation à un plan de secteur par un plan particulier, dans un arrêt n° 43.722 du 6 juillet 1993, *Platteeuw*, *T.M.R.*, 1994/2, p.100 et note R. VEKEMAN.

3) que ces raisons planologiques soient claires et bien localisées; qu'elles se fondent sur les caractéristiques particulières du territoire considéré, et que l'aménagement dérogatoire ainsi proposé ne porte pas atteinte à l'économie générale<sup>(54)</sup> du plan de secteur.

Si ces conditions, dont on n'aperçoit pas toujours exactement la portée, ne peuvent être remplies, alors le plan supérieur ne peut être modifié que par révision.

Cet arrêt ne peut cependant être lu sans avoir égard à la situation concrète qui a donné au Conseil d'État l'occasion de se prononcer. Le Conseil d'État refuse que le P.P.A. intervienne pour rectifier ce qui apparaît comme une «erreur» du plan de secteur. Il condamne cette pratique de la dérogation qui revient à contourner la procédure de révision du plan de secteur. La Haute Juridiction a été sensible au souci de la commune de régulariser par un plan particulier la situation d'un demandeur d'autorisations annulées pour contrariété au plan de secteur<sup>(55)</sup>.

En dehors de ces hypothèses, il apparaît que le plan inférieur postérieur ne peut être contraire au plan supérieur antérieur et que la contradiction est alors synonyme d'illégalité<sup>(56)</sup>.

## 2. Plan de secteur antérieur au PRATW

On a signalé plus haut que certains plans de secteur devraient faire l'objet d'une révision totale avant l'approbation du plan régional. Qu'advient-il des prescriptions de ces plans de secteur qui entreraient en contradiction avec les dispositions du PRATW postérieur? La question pourrait demeurer théorique dans la mesure où les auteurs des nouveaux plans de secteur intégreraient les options déjà connues du PRATW dans leurs travaux.

Un problème comparable pourrait survenir à propos des plans de secteur actuels qui resteront en l'état après l'adoption du PRATW, tant qu'ils ne seront pas révisés. La difficulté risque bien de prendre une plus grande ampleur. En effet, la révision totale de l'ensemble des plans de secteur actuellement en vigueur ne manquera pas de s'étaler sur une longue période. Dès lors, de nombreuses dispositions des plans de secteur actuels risquent d'entrer en contradiction avec le PRATW, ne fût-ce qu'au niveau du zonage. En guise d'illustration, l'on peut entre autres penser au principe de sectorialisation de la forêt, prôné dans les options globales du PRATW examinées plus loin: quelle application trouvera-t-il dans les plans de secteurs actuels, qui ne prévoient que la seule zone forestière définie aux articles 166 et suivants C.W.A.T.U.P.? Ou bien: les options du plan de secteur de Liège, dernier adopté de ceux actuellement en vigueur, correspondront-elles à la fonction de capitale économique de Wallonie assignée à cette ville par le PRATW?

Enfin, divers plans ou schémas communaux risquent également de ne pas correspondre aux choix opérés dans le plan régional, notamment à la «stratégie des villes» développée dans les options globales du PRATW.

Alors que l'article 2, §2, C.W.A.T.U.P. résout formellement le conflit entre un projet de plan supérieur

et les plans inférieurs antérieurs non conformes<sup>(57)</sup>, aucune solution n'est clairement apportée au conflit entre un plan supérieur postérieur et un plan inférieur antérieur qui lui est contraire.

On retiendra que trois solutions sont possibles<sup>(58)</sup>.

La première solution consiste à considérer que le plan supérieur postérieur a abrogé tacitement les dispositions contraires des plans inférieurs antérieurs. La deuxième à n'appliquer que le plan inférieur aussi longtemps qu'il n'est pas révisé en vue de son adaptation au plan supérieur; la troisième à appliquer simultanément les deux plans, soit à cumuler les interdictions.

Basée sur les articles 2, §1, et 40, §1, C.W.A.T.U.P., la deuxième solution a été retenue par la troisième chambre du Conseil d'État dans un avis du 12 octobre 1979<sup>(59)</sup>. Dans toute sa rigueur, elle conduisait, en cas d'incompatibilité, à ne pas avoir égard au plan supérieur.

En pratique, c'est la troisième solution qui fut adoptée en Région wallonne après l'avis du 12 octobre 1979<sup>(60)</sup>, soit celle de l'application cumulative des plans contradictoires avec pour résultat l'application de la norme la plus restrictive.

Les particularités du droit wallon semblaient impliquer ce choix: le Ministre à répondu à une question parlementaire<sup>(61)</sup> qu'en raison des articles 40<sup>ter</sup> et 40<sup>quinquies</sup> du Code wallon et 40, §7 (aujourd'hui abrogé par le décret du 27 avril 1989), il pouvait sans équivoque affirmer que la première solution ci-dessus énoncée n'était pas applicable en Région wallonne. La procédure d'abrogation prévue par ces textes wallons écartait aux yeux du Ministre le jeu de l'abrogation implicite<sup>(62)</sup>.

(54) Le P.P.A. ne permettrait pas de déroger au réseau des principales voies de communication qui figure obligatoirement au PS, *Q. et R.*, Vlaamse Raad, *Bull.*, 1989, p. 554.

(55) Dans le même sens, C.E., n° 37.671, du 19 septembre 1991, Browaeyns, *A.P.M.*, 1991, p. 114.

(56) En Région flamande, la question de la dérogation à un plan de secteur par un plan particulier d'aménagement est réglementée par une circulaire n° R.O.93/1 du 10 novembre 1993 du Ministre des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire et des Affaires intérieures, *M.B.*, 16 décembre 1993. V. à cet égard R. VEKEMAN, note sous C.E., 6 juillet 1993, *Het B.P.A. als instrument tot afwijking van het gewestplan*, *T.M.R.*, 1994/2, spéc. p. 104.

(57) L'effet de ces derniers est suspendu par l'arrêté du Gouvernement approuvant le plan supérieur.

(58) V. F. MAUSSON, in M.-A. FLAMME, *o.c.*, 1989, n° 376bis.

(59) Avis du 12 octobre 1979 de la section d'Administration du Conseil d'Etat, III<sup>ème</sup> chambre, sur demande formulée le 10 août 1979 par le Secrétaire d'Etat à la Région bruxelloise, en application de l'article 9 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (Réf. A.25.489/III-9-734), repris in WASTIELS et VAN ACKERE, *Manuel administratif de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme*, UGA, p. VI-D23 et s.

(60) F. HAUMONT, La hiérarchie des plans d'aménagement, suite et fin, *Amén.*, 1986, p.9.

(61) Cons. rég. w., *Bull. Q. et R.* (1986-1987), 8 décembre 1986, p. 61.

(62) V. «Le plan particulier d'aménagement, son rôle, sa mise en œuvre», Ministère de la Région wallonne, septembre 1987, spéc. p. 106: «Une procédure d'abrogation d'un plan particulier approuvé étant explicitement prévue, toute autre forme d'abrogation est par conséquent exclue. En d'autres termes, l'approbation d'un plan de secteur n'abroge pas *ipso facto* les dispositions des plans particu-

A notre sens, l'article 40<sup>ter</sup> C.W.A.T.U.P. ne traduit pas avec certitude une option particulière du droit wallon en la matière. Cette disposition permet au conseil communal de «décider d'abroger les dispositions d'un plan particulier d'aménagement qui ne seraient plus conformes à celles d'un plan de secteur». Hormis le fait qu'elle ne vise que les rapports entre plan particulier et plan de secteur et ne pourrait nullement trouver à s'appliquer aux rapports entre PRATW et plans de secteur, il semble que l'on ne peut en tirer aucune volonté claire du législateur wallon de refuser l'application de la solution de l'abrogation implicite. Le projet avait surtout pour objectif de permettre aux communes de se débarrasser des plans particuliers qu'elles jugeraient dépassés ou trop contraignants. Cela seul ressort avec évidence des travaux préparatoires. Ainsi, l'article 40<sup>ter</sup> ne peut suffire à écarter la thèse de l'abrogation implicite.

Aujourd'hui cependant, l'on peut affirmer que ni la première, ni la deuxième de ces deux solutions n'est plus applicable en Région wallonne.

Dès 1983, la première solution – l'abrogation implicite – a été adoptée par la quatrième chambre flamande du Conseil d'État dans un arrêt Steeno du 20 décembre 1983<sup>(63)</sup>. Le Conseil d'État se fondait essentiellement sur le principe de la hiérarchie des plans et de la primauté du plan supérieur sur le plan inférieur, de la primauté de la réglementation générale sur la réglementation communale, d'un argument *a fortiori* pris de l'article 2, § 2, de la loi relatif aux projets de plan de secteur. Quant à la disposition de l'article 43 de la loi qui donne au Roi la possibilité de décider d'office de la mise en révision du plan communal dont les dispositions ne sont plus conformes à celle d'un plan de secteur, plutôt que de constituer un obstacle à l'admission de cette abrogation implicite<sup>(64)</sup>, c'est une disposition qui permet à l'Exécutif d'organiser la mise en concordance du droit matériel (l'abrogation implicite) avec les instruments dans lesquels celui-ci est déposé (le texte du P.P.A.) qui a perdu sa «matériële rechtskracht».

Cette solution a été critiquée<sup>(65)</sup>. Néanmoins, le Conseil d'État l'a confirmée<sup>(66)</sup>. Elle a été retenue par la Cour de cassation<sup>(67)</sup>. L'on remarquera qu'il arrive néanmoins que des décisions judiciaires fassent application de la troisième solution, l'application cumulative des interdictions<sup>(68)</sup>.

Dans l'arrêt Lanajo du 30 septembre 1992<sup>(69)</sup>, la troisième chambre du Conseil d'État a décidé d'appliquer en Région wallonne la première solution, en jugeant qu'un plan particulier d'aménagement antérieur ne reste en vigueur que dans la mesure où il est compatible avec un plan de secteur postérieur et que, dans le cas contraire, il est abrogé implicitement. Ce choix a été à nouveau retenu dans un arrêt François du 5 novembre 1993<sup>(70)</sup>.

Les chambres flamandes et francophones du Conseil d'État font donc désormais application de la théorie de l'abrogation implicite.

En tout état de cause, des trois options susmentionnées, celle qui est adoptée dans les arrêts Steeno, Levi-

ta et Lanajo peut apparaître comme particulièrement justifiée en droit.

Si l'on considère d'abord le principe de la hiérarchie des règlements, consacré par l'article 119, alinéa 2 de la Nouvelle loi communale, puis les articles 2, §1, alinéa 1, et 10, alinéa 3, C.W.A.T.U.P. qui stipulent la primauté du plan régional sur les plans de secteur, et enfin l'adage *lex posterior derogat priori*<sup>(71)</sup>, la thèse de la prédominance du plan supérieur est acceptable. En outre, elle s'autorise d'un argument *a fortiori* fondé sur l'article 2, §2 C.W.A.T.U.P.: dès lors qu'un projet de plan supérieur – à vertu provisoire – suspend l'effet des plans inférieurs non conformes, l'entrée en vigueur du plan supérieur lui-même doit d'autant plus induire

liens en vigueur qui lui seraient contraires». V. en ce sens déjà, F. HAUMONT, *o.c.*, Amén., 1986, p. 10.

(63) N° 23.832, A.P.M., 1983, p. 9, note; R.W., 1984-1985, col. 1992; Pas., 1986, IV, p. 52 et s.; Rec., p. 2370.

(64) Alors qu'en 1979, le Conseil d'État avait vu dans cet article un obstacle à cette solution!

(65) V. F.-J. CROONENBERGHS, *De gemeente*, 1984, p. 206; égal. J.M. FAVRESSE, «Les effets d'un nouveau plan d'aménagement sur les plans existants», J.T., 1986, p. 542 et s., spéc. p. 545; Avis de la section d'administration du C.E., 16 juillet 1986, Mouvement communal, 1986/11, p. 416.

(66) Not. C.E., n° 25.465, du 13 juin 1985, commune de Wemmel, R.W., 1985-1986, p. 450 et note L.-P. SÜETENS; v. égal. C.E., n° 26.611, du 5 juin 1986, JANSSENS et crts. (F. HAUMONT, *o.c.*, 1988, n° 149; A.P.M., 1986, p. 83; L'Entreprise et le Droit, 1991/3, p. 223 et s., extraits du rapport de M. P. LEMMENS); C.E., n° 31.437, du 24 novembre 1988, P.V.B.A. Jacques Lambrechts et Cie, A.P.M., 1989, p. 3: la solution Steeno est affirmée mais *in casu*, le P.P.A. (zone d'artisanat et de petite industrie) n'est pas incompatible avec le P.S. (zone d'habitat) compte tenu de la définition donnée à l'article 5.1.0. de l'A.R. du 28 décembre 1972 (v. art. 170 du Code wallon); C.E., n° 31.870, du 26 janvier 1989, P.V.B.A. Tennisclub Gistel, A.P.M., 1989, p. 23, en raison de la compatibilité avec le P.S. (zone d'habitat), le P.P.A. (espaces verts, parcs, plaines de jeu et chemins pour piétons) garde sa force obligatoire; égal. C.E., n° 36.768, du 28 mars 1991, S.A. Immobilière de Westende, A.P.M., 1991, p. 54.

(67) Cass., 9 mai 1985, Levita, R.N.B., 1985, p. 455, avec les concl. de Mme l'Avocat Général LIEKENDAELE; R.W., 1985-1986, p. 445, obs. L.-P. SÜETENS, «De hiërarchie der plannen van aanleg», J.T., 1986, p. 542, obs. J.-M. FAVRESSE, précitées; v. égal. Cass., 13 septembre 1985, Pas., 1986, I, p.34..

(68) V. p. ex. Liège, 13 août 1992, *Les Echos de l'aménagement et de l'urbanisme*, 1993, n° 5. Le jugement de la Justice de paix de Namur du 26 mars 1991 (J.L.M.B., 1994, p.165) se conforme, lui, à la jurisprudence Levita.

(69) N° 40.533, J.T. 1993, p.161 et obs. D. LAGASSE, J.L.M.B., 1993, p.326 et obs. J.-F. NEURAY, *Les Echos de l'aménagement et de l'urbanisme*, 1993, n° 5, p.3 avec extraits du rapport de l'Auditeur. Il ressort du rapport de M. le Premier Auditeur HOFFLER, rendu dans l'affaire Lanajo, que la troisième Chambre du Conseil d'État avait déjà adopté cette solution dans le cadre d'une réponse confidentielle du 9 septembre 1988, à une demande d'avis formulée par l'Exécutif wallon sur base de l'article 9 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(70) N° 44.831, A.P.M., 1993, p.187; *Les Echos de l'aménagement et de l'urbanisme*, 1993-1994, n°s 7 et 8, p. 9.

(71) Cet adage avait été invoqué par le Conseil d'État pour justifier la décision Steeno. Pourtant, il s'agissait en l'espèce des rapports entre des plans émanant d'autorités différentes. Le problème ici traité touche aux rapports que doivent entretenir entre eux deux règlements émanant de la même autorité. L'adage peut ainsi être appliqué avec beaucoup plus de certitude, même s'il reste que l'un des deux plans s'est vu conférer une position hiérarchique supérieure à celle de l'autre.

certaines conséquences vis-à-vis des plans inférieurs incompatibles.

L'abrogation implicite crée toutefois de vraies chausse-trappes dans le droit de l'aménagement du territoire. Le plan particulier d'aménagement qui existe dans les faits lorsqu'on le consulte peut se trouver abrogé par le plan supérieur postérieur dont il faut toujours prendre connaissance. En dehors des hypothèses où la contradiction est manifeste, on ne perdra pas de vue que la conformité des plans entre eux est parfois affaire d'appréciation<sup>(72)</sup>. L'indication par le plan supérieur lui-même de la situation existante en droit (article 10, alinea 1<sup>er</sup>, 1°, C.W.A.T.U.P.) devrait attirer l'attention sur la contradiction.

Abrogées implicitement, de nombreuses dispositions des plans de secteur ou des plans ou schémas communaux risquent de ne plus pouvoir sortir leurs effets au jour de l'entrée en vigueur du projet de plan régional puis du plan régional lui-même.

Dès lors, pour faciliter le travail des administrations et aider à l'entendement de nos concitoyens, il paraît nécessaire que les autorités wallonnes règlent sans ambiguïté le problème des rapports que le PRATW devra entretenir avec les plans inférieurs. Sans remettre complètement en cause le principe hiérarchique, il nous paraît adéquat que le législateur intervienne clairement pour nuancer les effets de la jurisprudence STEENO. *De lege ferenda*, ne serait-il pas utile que le décret impose à l'auteur du plan supérieur de désigner les dispositions du plan inférieur qui sont incompatibles et doivent être considérées comme abrogées? C'est cette solution qui paraît avoir été retenue à Bruxelles<sup>(73)</sup>. Les dispositions du plan inférieur qui ne seraient pas explicitement abrogées, qu'elles soient plus exigeantes que celles du plan de secteur ou identiques, continueraient à sortir leurs effets sans qu'il faille appliquer cumulativement les dispositions du plan supérieur.

#### F. DÉROGATIONS AU PRATW PAR VOIE INDIVIDUELLE

En principe, les autorités administratives chargées de l'octroi ou du refus des permis et autorisations, doivent se conformer aux prescriptions des plans en vigueur.

L'on sait que l'article 48 C.W.A.T.U.P. permet cependant au Collège des bourgmestre et échevins de proposer au Gouvernement wallon ou au fonctionnaire délégué d'accorder des dérogations aux prescriptions d'un plan particulier d'aménagement approuvé ou d'un permis de lotir, uniquement en ce qui concerne les dimensions des parcelles et des bâtiments, l'implantation de ceux-ci et les prescriptions relatives à leur aspect<sup>(74)</sup>.

L'on connaît moins les ressources que l'arrêt prononcé le 7 novembre 1986 par le Conseil d'État dans l'affaire Lemye (n° 27.186) a tirées de l'article 42, §2, alinea 1<sup>er</sup> C.W.A.T.U.P.

Cette disposition stipule: «L'avis du fonctionnaire délégué peut, moyennant due motivation, conclure au refus du permis. Il peut aussi subordonner la délivrance du permis à des conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux en s'écartant au

besoin de toutes prescriptions réglementaires existantes, et notamment de celles découlant de plans d'alignement.»

Jusqu'à l'arrêt Lemye, l'on considérait généralement que la disposition permettait au fonctionnaire d'imposer des restrictions plus sévères que celles qui étaient contenues dans la réglementation en vigueur (par exemple, imposer un recul plus important que celui que prévoyait un plan d'alignement). Cette pratique constante est rappelée dans les considérants de l'arrêt Lemye. Un arrêt du 29 avril 1969 du Conseil d'État, Commune d'Assebroek, n° 13.526, excluait que cette disposition permît de déroger à un plan général d'aménagement.

Dans l'arrêt Lemye, le Conseil d'État revient sur cette jurisprudence en décidant: «Il résulte de cette disposition que le fonctionnaire délégué est investi du pouvoir discrétionnaire de ne pas tenir compte d'un document réglementaire lorsqu'il estime que celui-ci n'est pas favorable au bon aménagement des lieux. En recourant à une expression telle que "toutes prescriptions réglementaires existantes", la loi ne porte pas à distinguer entre les règlements communaux et les autres prescriptions réglementaires».

Nous nous abstenons de critiquer ici cette jurisprudence que l'analyse historique du texte et la comparaison des versions en langues française et néerlandaise de la loi, ne soutiennent pas nécessairement<sup>(75)</sup>.

Le Conseil d'État rejette l'interprétation traditionnelle jusqu'alors en jugeant: «Il n'eût pas été nécessaire de l'habiliter à s'en écarter si l'on n'avait entendu l'autoriser qu'à superposer ses propres exigences à celles que posaient déjà les règlements». On remarquera encore que cette disposition ne vise que les prescriptions réglementaires et non les prescriptions légales ou conventionnelles.

(72) V. les critiques de l'arrêt Steeno, précitées, note 65.

(73) L'article 24 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (*M.B.*, 7 octobre 1991) limite à des hypothèses précises l'abrogation par le plan supérieur de dispositions d'un plan inférieur: en ce qui concerne les effets d'un plan régional de développement, l'article porte que l'arrêt de l'Exécutif adoptant le plan abroge les dispositions non conformes qu'il énumère, du plan régional d'affectation du sol, des plans communaux de développement et des plans particuliers d'affectation du sol en vigueur. La décision appartient donc au Gouvernement bruxellois. L'on se reportera également utilement aux articles 34 et 47 de l'ordonnance, concernant les effets des autres plans. En dehors des dispositions visées, il ne peut être soutenu qu'une abrogation implicite aurait lieu en cas de contradiction. Dès lors, il reste à choisir entre les solutions 2 et 3. Pour des raisons de commodité et de cohérence face à un problème si clairement posé, priorité nous semble devoir être donnée à la deuxième solution, l'application du plan inférieur.

(74) V. M. PÂQUES, *o.c.*, p. 238; v. égal. Ph. LEVERT, «Les dérogations aux plans communaux d'aménagement et aux permis de lotir», *Amén.*, 1990/3, p. 146 et s.; v. égal. C.E., n° 39.550, du 2 juin 1992, De Maesschalck et crts., *Amén.*, 1993/2, p. 86 et C.E., n° 40.536, du 30 septembre 1992, Bedoret, *Rev. dr. comm.*, 1993/2, p.120 et *Amén.*, 1993/1, p.24, avec extraits du rapport de l'Auditeur GIL-LIAUX et note F. HAUMONT.

(75) Le législateur flamand est intervenu à plusieurs reprises pour permettre à l'administration de déroger au plan de secteur lors de l'adoption de décisions individuelles. V. dernièrement, le décret du 13 juillet 1994 modifiant l'article 79 de la loi du 29 mars 1962, *M.B.*, 17 septembre 1994.



Cette décision a été confirmée par l'arrêt du 23 novembre 1990, Unikowski, et autres, n° 35.864<sup>(76)</sup>.

Le fonctionnaire délégué peut donc avoir des exigences qui s'écartent des règlements des plans d'aménagement et puisque le texte ne l'exclut pas, peut-être, si tant est qu'il ait valeur réglementaire, du plan régional... !

### III. LE CONTENU DU PRATW

#### A. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

En théorie, aux termes du Code, le PRATW devrait déterminer l'affectation générale du territoire qu'il couvre<sup>(77)</sup>.

L'article 6 C.W.A.T.U.P. stipule:

«Le plan régional comporte:

- 1° l'indication de la situation existante;
- 2° les mesures générales d'aménagement requises par les besoins économiques et sociaux de la région.

Le plan peut également comporter:

- 1° des mesures générales d'aménagement du réseau des principales voies de communication;
- 2° des prescriptions générales d'ordre esthétique;
- 3° l'indication des limites approximatives des secteurs.»

L'on rappellera que la situation existante doit s'entendre de la situation existante en droit et en fait<sup>(78)</sup>.

En ce qui concerne les plans de secteur, la situation de fait est décrite à l'aide de documents graphiques, les orthophotoplans (photos aériennes rectifiées)<sup>(79)</sup>. Quant à la situation juridique, elle doit notamment comporter les permis de lotir non périmés et les plans communaux<sup>(80)</sup>. D'autres exigences doivent être respectées, notamment celle de la mention obligatoire de la discordance entre la situation de fait et la situation juridique<sup>(81)</sup>.

Ces obligations ne s'imposent sans doute pas avec autant de précision au concepteur du plan régional. Dès lors, la question est de savoir quels sont les critères qui devront être adoptés, quelles limites de précision devront être atteintes. Une indication pourra éventuellement être trouvée dans l'arrêt De Wispelaere du Conseil d'État (n° 24.438 du 6 juin 1985) qui stipule, à propos d'un plan particulier d'aménagement, que les données relatives à ce qui existe doivent permettre de se faire une idée exacte et de porter un jugement correct au sujet des propositions et des intentions des auteurs du plan relativement à l'affectation et à l'aménagement de chaque portion du territoire régi par ce plan.

Selon Ph. VANDEN BORRE<sup>(82)</sup>, «l'obligation de mentionner au plan régional et de secteur la situation existante (...) a pour but d'informer tant les intéressés que les pouvoirs publics visés à l'article 9 de la loi du 29 mars 1962, afin de leur permettre d'introduire, en connaissance de cause, les uns une réclamation s'ils estiment qu'il y a lieu de le faire, les autres de donner, en connaissance de cause également, leur avis sur le projet de plan déposé.»

Une autre virtualité s'attache à l'exposé de la situation existante: cette dernière a en effet le mérite de re-

grouper en un document unique un nombre plus ou moins important de données qui peuvent intéresser, une fois le plan qui la contient entré en vigueur, les administrations et les administrés appelés à gérer leur cadre de vie. On notera que le contenu obligatoire du schéma de structure communal semble déterminé par cette idée (article 188/4, 1°, b, du Code).

Quant aux mesures d'aménagement requises par les besoins économiques et sociaux de la région, il appert d'une comparaison des alinéas 1<sup>er</sup>, 2° et 2, 2° de l'article 10 C.W.A.T.U.P., que l'on peut considérer qu'elles peuvent être traduites autrement qu'en termes de zonage. Notons à cet égard que les articles 166 et suivants du Code ne sont en principe applicables qu'aux projets et aux plans de secteur. Le mode d'expression graphique n'est pas obligatoire.

#### B. LE CONTENU ESCOMPTÉ DU FUTUR PRATW

##### 1. L'objectif poursuivi

Les travaux de préparation du plan régional ont été confiés au SIWAT<sup>(83)</sup>.

Il appert des documents de travail actuellement disponibles<sup>(84)</sup> que les prévisions faites par Francis HAUMONT en 1988<sup>(85)</sup> à propos du plan régional semblent aujourd'hui se réaliser. A l'époque, l'auteur affirmait: «(...) il apparaît de plus en plus clairement que la réalisation de plans régionaux conformément aux dispositions de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ou du Code wallon ne se justifie plus. Dans les projets d'élaboration des plans régionaux, on envisage d'en faire une synthèse entre la planification spatiale et la planification opérationnelle<sup>(86)</sup> sous forme de schéma directeur régional arrêtant les programmes de réalisation des aménagements prévus par les plans de secteur.»

L'usage auquel le PRATW sera destiné sera en relation étroite avec la valeur juridique de ses prescrip-

(76) *Amén.*, 1991/1, p. 44.

(77) F. HAUMONT, *o.c.*, p. 108.

(78) C.E., n° 24.652, du 18 septembre 1984, De Clippele.

(79) C.E., n° 21.269, du 16 juin 1981, Bourgeois; C.E., n° 22.324, du 10 juin 1982, Caillau.

(80) C.E., n° 22.530, du 12 octobre 1982, Impanis; C.E., n° 15.343, du 9 juin 1972, Janssens; C.E., n° 22.561, du 19 octobre 1982, Cappuyns.

(81) Pour plus de détails, v. not. F. HAUMONT, *o.c.*, p. 113 et M. PÂQUES, *o.c.*, 1993, p. 183.

(82) «Commentaires», *La Charte*, p. 72, cité in F. HAUMONT, *o.c.*, p. 115.

(83) *V. supra*.

(84) V. not. document SIWAT d'avril 1994, phase 3, p. 7: «Associer aménagement et développement», où le SIWAT propose de prendre en compte l'aspect «prospectif et dynamisant» de l'aménagement du territoire. L. THIERNESSE, *o.c.*, p. 19, confirme que le PRATW sera notamment conçu et réalisé dans une optique dynamique.

(85) F. HAUMONT, *o.c.*, p. 109.

(86) L'auteur distingue la planification spatiale qui détermine l'affectation du sol et son utilisation et interdit un usage foncier qui y serait contraire, et la planification opérationnelle qui donne vie à la première en la traduisant en réalisations concrètes, par le biais d'opérations d'urbanisme qui réalisent les constructions, équipements et aménagements prévus par la planification spatiale.

tions. Si tant est qu'une disposition détermine un programme d'action des pouvoirs publics, elle ne peut valoir que comme directive, au sens donné ci-dessus à ce terme. Si, au contraire, la disposition relève de la planification spatiale, une valeur réglementaire peut lui être attribuée.

Faire du PRATW un document autre que celui actuellement prévu par le Code, aussi bien que lui conférer une valeur autre que réglementaire, devra nécessairement passer par une modification préalable du C.W.A.T.U.P.<sup>(87)</sup>.

## 2. Les options stratégiques du PRATW

Dans le document daté de juin 1993 et finalisant la phase 2 du travail du SIWAT<sup>(88)</sup>, les auteurs du projet de plan régional développent quatre options stratégiques, qui correspondent à autant d'enjeux.

Il s'agit, premièrement, de rendre aux centres urbains leur rôle décisif en tant qu'animateurs et organisateurs du territoire, en mettant en place une «stratégie des villes», basée sur leurs particularités et leurs complémentarités.

Les auteurs du projet reconnaissent l'existence de deux métropoles régionales, aptes à s'intégrer dans le réseau des grandes villes européennes. L'une, Charleroi, devra «animer» l'ouest wallon en renforçant son «image urbaine». L'autre, Liège, animera l'est du territoire. A propos de Liège, l'on retiendra notamment de la lecture du document qu'une attention particulière sera portée à la valorisation de l'aéroport de Bierset ainsi qu'à l'arrêt T.G.V.

Cela étant, quatre villes principales se voient reconnaître une fonction régionale spécifique: Namur, capitale politique et administrative, Liège, capitale économique, Charleroi, où doivent se développer les «fonctions sociales» et Mons, capitale culturelle. L'on retrouve bien sûr ici l'idée de complémentarité mais qu'en sera-t-il de sa véritable concrétisation: quelle est la véritable signification des «fonctions sociales» dévolues à Charleroi et quels rôles concrets la capitale culturelle sera-t-elle appelée à jouer par rapport aux autres cités à vocation et à capacités culturelles?

En deçà de ces quatre principales villes, le «maillage» urbain wallon devra mettre en œuvre quatre autres stratégies qui assignent un rôle relativement déterminé aux cités de plus petite taille: une stratégie des «bipôles d'ancrage» qui consiste à «optimiser le positionnement du Brabant wallon dans l'aire d'influence de la métropole bruxelloise», une stratégie des «villes-relais» qui doit «structurer spatialement les conséquences des effets dynamisants de Bruxelles, Charleroi et Liège» notamment par la localisation adéquate d'équipements, une stratégie des «villes-portes» qui doit permettre la constitution de portes de la Wallonie ouvertes sur l'Europe, et la stratégie des «villes-noeuds» qui doit permettre la mise en place, essentiellement dans le sud wallon, d'un maillage de petites villes à même de pallier l'absence de ville-centre.

Retenons enfin que la stratégie des villes doit se réaliser par la lutte contre la dépopulation et la dilution des centres urbains. Il s'agira, sans doute, de favoriser

le retour des habitants au centre des villes et de lutter notamment contre l'habitat qui continue à se développer «en ruban» le long des axes de communication.

La deuxième grande option du PRATW devrait être celle de la mobilité, dont dépend à titre essentiel l'avenir socio-économique wallon.

A cet égard, le SIWAT relève le problème né de la croissance des déplacements qui constitue en elle-même un obstacle à la mobilité. L'on retiendra parmi les solutions proposées celle de la recherche d'un rééquilibrage en faveur des modes de transport collectifs, le transport par chemin de fer disposant d'un important potentiel d'adaptation, et celle du maintien au sud du réseau ferroviaire actuel (l'on peut notamment penser au maintien et à l'électrification de la ligne Liège-Gouvy-Luxembourg).

Dans ce contexte de mobilité, souligne le SIWAT, il y aura lieu, lors de toute implantation d'équipement important, de tenir compte du type de flux de transport qu'il génère. L'on imagine que, bien que partant de l'idée de bon aménagement des lieux déjà consacrée par l'article 184 C.W.A.T.U.P., une trop grande imprécision de cette recommandation ne pourra que la laisser lettre morte face aux arguments financiers, économiques et sociaux convaincants des promoteurs.

La troisième option globale du projet de PRATW en préparation se veut prendre en compte, dans une politique du long terme, le patrimoine wallon, l'environnement global et le cadre de vie.

Ainsi, il s'agira de procéder à une utilisation parcimonieuse du sol. Cette directive est déjà contenue dans l'article 1<sup>er</sup> C.W.A.T.U.P. dont on connaît l'efficacité souvent relative. Une précision est néanmoins apportée dans le document du SIWAT: notamment, les potentialités de réversibilité (pense-t-on plus particulièrement aux terres agricoles affectées en surnombre à l'agriculture?) devront être garanties et les infrastructures déjà existantes devront être valorisées (ne pas faire du neuf là où on peut aménager de l'ancien).

Au niveau du patrimoine naturel, il conviendra, à suivre le SIWAT, de procéder à la mise en place d'un «maillage» écologique, notamment par la création de vastes espaces reliés par des «couloirs» favorisant la circulation des espèces.

Le patrimoine culturel immobilier sera, lui, concerné par la «revalorisation de la centralité des villes».

Enfin, au niveau paysager, la lecture du document nous apprend qu'il convient de maintenir la diversité wallonne. A cet égard, divers points sont considérés comme particulièrement sensibles, notamment les paysages dits «ouverts» qu'il faut protéger des effets de la

(87) V. Ph. BOUILLARD et F. HAUMONT, «Aménagement du territoire et urbanisme (plans, permis, sanctions, réglementations connexes)», in *Guide de droit immobilier*, titre VII, Sous-titre 4, deuxième partie, E. Story-Scientia, n° 2.15.

(88) Il convient de rappeler ici que ce document, à l'instar de celui qui contient la phase 3, n'a pas encore été approuvé par le Gouvernement wallon. Il est évident que la matière est en pleine évolution. Les quelques observations qui suivent doivent dès lors être lues avec toute la prudence qui s'impose. De profondes modifications pourraient intervenir par rapport aux informations dont nous disposons à ce jour.

reboisement, et les lignes de crêtes qu'il convient de préserver de toute construction. L'on retiendra également ici l'idée du classement de paysages particuliers et celle des «contrats de paysages».

La dernière option globale des auteurs des travaux est relative au monde rural. Elle semble constituer le pendant naturel de la première, ci-dessus évoquée.

Le projet prône la mutation socio-économique du monde rural, par le renforcement de la diversité de son tissu économique et de sa capacité de développement «endogène» (une définition précise de ce terme s'impose naturellement). A cet égard, le tourisme doit être vu comme un gisement d'emplois.

Il convient néanmoins de réserver les espaces nécessaires à la fonction agricole. Ainsi, les fonctions traditionnelles doivent être maintenues alors qu'en même temps d'autres fonctions, notamment récréatives et sociales, doivent pouvoir se développer. On semble par là s'orienter vers un monde rural bipolaire<sup>(89)</sup>.

### 3. Les options sectorielles

A côté des options globales ainsi très succinctement résumées, le SIWAT fait également le choix de diverses options dites «sectorielles». L'on ne peut que se limiter à en extraire quelques points précis.

Relativement aux infrastructures de communication, le SIWAT prône l'élargissement à trois bandes de l'autoroute de Wallonie sur toute sa longueur. Quant aux infrastructures d'accueil aérien, l'on apprend que Brussel-South-Charleroi-Airport sera tourné vers le transport de passagers tandis que Bierset sera organisé pour accueillir le fret aérien. L'on peut néanmoins espérer que l'agglomération la plus peuplée de Wallonie conservera la possibilité de développer également le transport aérien de passagers, indispensable à son rôle d'animateur et de métropole régionale.

Au niveau du transport d'énergie, on peut noter que l'enfouissement des lignes électriques aériennes sera privilégié. C'est là une option qui peut paraître judicieuse mais il est permis de douter de sa capacité de réalisation, au vu du coût que représentent les travaux d'enfouissement.

La bipolarisation des espaces agricoles ayant déjà été relevée, un phénomène comparable sera observé vis-à-vis des espaces boisés qui seront appelés à jouer divers rôles: économique, biologique, récréatif et paysager. On parle ici de «sectorialisation de la forêt». L'on comprend que, en forêt, «l'économique», représenté notamment par les plantations d'espèces à rotation rapide, apparaît comme difficilement conciliable avec «l'écologique» et le «récréatif». Pourtant, cette option est fortement critiquée par Inter-environnement Wallonie<sup>(90)</sup>.

Relativement aux cours d'eau, on peut souligner la volonté de stopper l'urbanisation des zones inondables. Cette option répond à une demande croissante du public mais elle ne manquera pas de se heurter à des difficultés pratiques de réalisation: par exemple, qu'admettra-t-on comme constructions et aménagements dans les zones inondables déjà entièrement construites, quelles nouvelles habitations seront ad-

mises dans les espaces restés libres entre plusieurs autres, quelle limite attribuera-t-on à la zone inondable, dans la mesure où les espaces couverts par les inondations varient sans cesse?

Enfin, il doit être remarqué que le projet favorise la détermination, préalablement à leur ouverture ou à leur extension, de la réaffectation des carrières. Cette idée est déjà contenue dans l'actuel article 182, 6.3 C.W.A.T.U.P., qui stipule que lorsque les extractions sont terminées, la destination primitive ou future correspondant à la teinte de fond inscrite sur le plan doit être respectée. En dehors d'exceptions précises, il nous semble que la réaffectation la plus adéquate devrait être celle correspondant à une zone naturelle ou d'espaces verts.

### 4. Les sous-espaces morphologiques

Les préparateurs du projet de plan régional ont défini treize «sous-espaces morphologiques», qui «cernent des problématiques homogènes en matière d'occupation et de structuration du territoire». Sont notamment cités le «sous-espace» central autour de Namur, le Sud wallon, une frange sud-est autour d'Arlon et le sillon urbain de Comines à Verviers.

L'on se souviendra que le plan régional avait initialement été conçu comme échelon légèrement supérieur à celui du plan de secteur. L'unification des concepts de région au sens institutionnel et au sens urbanistique en Wallonie a fait du plan régional une sorte de «plan national wallon»: l'échelon intermédiaire du plan régional tel qu'il est toujours conçu en Flandre (cinq plans régionaux) semblait avoir été supprimé en Région wallonne. Or, à lire la définition de ces treize sous-espaces morphologiques, il semble que l'on souhaite introduire à nouveau un échelon intermédiaire, baptisé «sous-espace» et qualifié de «morphologique». N'eût-il pas été plus simple de faire usage de l'outil déjà existant, celui de la région au sens urbanistique, en remettant en cause l'unification des concepts rappelés plus haut?

### 5. Les nouveaux outils d'aménagement

Le document émanant du SIWAT en date du mois d'avril 1994 rend compte de la phase 3 des travaux, intitulée «La mise en œuvre des options globales d'aménagement»<sup>(91)</sup>. L'on manque de temps et de place pour examiner un tel document de 42 pages.

On retiendra essentiellement l'émergence de toute une série de nouveaux instruments d'aménagement, qui trouveront place entre le PRATW et les plans de

(89) Ce sentiment est confirmé par la lecture de l'option sectorielle (cf. *infra*) relative à l'agriculture, qui révèle la volonté de créer des espaces à vocation essentiellement agricole et d'autres à vocation mixte.

(90) V. *La Libre Belgique*, 18 novembre 1993.

(91) Ici encore, il y a lieu d'être prudent: les observations qui suivent ont été rédigées sur base d'un document daté du mois d'avril 1994 et l'une ou l'autre version plus récente de ce document a sans doute pu y apporter des modifications substantielles.

secteur et entre ces derniers et les instruments communaux.

Quatre plans et programmes régionaux thématiques sont prévus, en cours de réalisation ou déjà finalisés. Il s'agit du plan de mobilité et de transports pour la Wallonie, du plan d'environnement pour un développement durable en Région wallonne<sup>(92)</sup>, du programme régional de développement touristique et du programme régional de développement rural. Ces plans et programmes sont destinés à accompagner le volet «dynamique» du PRATW.

Quant à la mise en œuvre de l'aménagement du territoire «en tant que gestionnaire de l'espace» (dimension planologique), elle se fera notamment par le biais de directives et recommandations d'aménagement applicables à l'ensemble de la Wallonie ou à certaines «aires d'intervention spécifiques».

Enfin, «la mise en œuvre des options globales de la phase II, ainsi que des directives et des recommandations tant générales que particulières, nécessite que soient mis en place de nouveaux outils d'aménagement». Il s'agit de la «Communauté urbaine» pour les pôles régionaux, du «Projet de ville ou d'agglomération» qui trouvera sa légitimité dans un contrat conclu entre les autorités locales et la Région wallonne, du «Projet de pays» qui concerne les grands espaces ruraux, du «Schéma transfrontalier» destiné aux villes-portes et de la «Charte de partenariat» destinée à renforcer la complémentarité des centres urbains. On le devine, la plupart de ces instruments sont destinés aux acteurs communaux. Ils correspondront souvent à des conventions entre pouvoirs publics et sont destinés à trouver leur concrétisation dans les divers instruments d'aménagement déjà existant.

#### IV. À TITRE DE CONCLUSION

Deux points peuvent attirer l'attention du juriste à la lecture des travaux de préparation du PRATW: le contenu «dynamisant» ou «opérationnel» du futur plan régional, qui s'écartera en cela de la conception retenue par la loi organique puis par le Code, et l'émer-

gence de nombreux nouveaux instruments d'aménagement.

Ces deux points rencontreront sans doute certaines réticences, basées sur le caractère déjà suffisamment complexe de la législation en la matière et sur l'incertitude qui risque de s'attacher à la valeur juridique des nouveaux outils.

Pourtant, il semble aujourd'hui de plus en plus indispensable aux gestionnaires de l'espace wallon de pouvoir disposer d'instruments qui dépassent les possibilités offertes par les plans classiques, et cela même si le principal outil planologique doit demeurer le plan de secteur. Ainsi, l'évolution amorcée notamment par la création des schémas de structure ou des schémas directeurs apparaît-elle inévitable.

Cela étant, cette évolution ne doit pas se faire au détriment du droit lui-même. Il convient en effet de rendre à l'adage *Nemo censetur ignorare legem* un minimum de réalité pratique ou, à tout le moins, de ne pas lui en faire perdre d'avantage. Cela ne peut se faire sans apporter une définition claire de la valeur juridique de chacun des nouveaux instruments qui apparaîtront, et en premier du plan régional lui-même, sans établir systématiquement une distinction précise entre les dispositions de planification et celles d'orientation, et sans fixer d'emblée une hiérarchie précise des sources du droit de l'aménagement du territoire. L'accès de tous à cette législation aujourd'hui plus que jamais indispensable en dépend<sup>(93)</sup> <sup>(94)</sup>.

(92) Décret du 21 avril 1994 (*M.B.*, 23 avril 1994).

(93) En ce sens, v. Inter-Environnement Wallonie, du PRATW aux plans de secteur, 18 février 1994, p.1: «Une réorganisation des instruments ou outils s'impose, en effet, car la législation actuelle est inutilement compliquée, peu claire pour ses utilisateurs et présente d'étranges lacunes. Il conviendrait d'abord de distinguer nettement les plans d'orientation et les plans réglementaires. (...) Il faut aussi établir une hiérarchie claire et raisonnable entre ces documents quitte à modifier les appellations en vue d'une meilleure compréhension de tous de la valeur des divers documents.»

(94) Texte achevé le 20 septembre 1994.