

## Zoom sur

### ... procédure d'adoption

Le projet de SDER a été adopté par le gouvernement wallon le 29 octobre 1998.

L'information publique n'équivaut pas à une enquête publique. En cas d'enquête publique, comme c'est le cas par exemple dans le cadre de la procédure de modification des plans de secteur, le gouvernement est tenu de tenir compte des avis et réclamations exprimés par les participants, ce qui signifie qu'il doit :

- d'une part, les examiner et,
- d'autre part, adapter son projet en fonction de leur contenu ou donner les raisons qui le poussent à ne pas le faire.

Le concept d'information publique, lui, semble impliquer que le gouvernement n'est nullement tenu de tenir compte des avis et réclamations formulés par le public. En d'autres termes, le gouvernement n'est même pas tenu d'en prendre connaissance.

Cela étant, l'ensemble des conseils communaux, ainsi que certaines autres instances que le gouvernement a jugé bon de consulter, ont été amenés à rendre un avis sur le projet de SDER. A notre sens, ces avis ont le même effet juridique que ceux qui sont émis dans le cadre d'une enquête publique : le gouvernement est tenu d'en tenir compte, au sens indiqué ci-dessus.

Or, il se pourrait que, en rendant leur avis, certains conseils communaux aient décidé de relayer les réclamations de particuliers concernant le projet de SDER.

(<sup>ooo</sup>)

## □ Urbanisme en Région wallonne

### Nouvel outil d'aménagement du territoire en Wallonie : le SDER

*Annoncé notamment à grand renfort de toute-boîtes, le projet de schéma de développement de l'espace régional (SDER) qui, contrairement à ce que l'on pourrait croire, n'est pas dépourvu de tout effet juridique, a été récemment soumis à information publique et devrait déboucher à brève échéance sur le SDER lui-même. On se propose d'examiner ici succinctement la procédure d'adoption, le contenu et les effets de ce document, présenté comme l'un des instruments majeurs d'aménagement du territoire en Région wallonne.*

#### Contenu

Le contenu du SDER est défini à l'article 13, §2, du Code : le SDER doit évaluer les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la Région, analyser les contraintes et potentialités du territoire wallon, indiquer les objectifs généraux d'harmonisation des activités, de mobilité, de gestion parcimonieuse du sol, de conservation et de développement du patrimoine et déterminer les options à prendre et les objectifs sectoriels à atteindre. Il peut par ailleurs indiquer la définition d'aires d'aménagement du territoire et les instruments à mettre en œuvre.

Il ne faut pas cacher le malaise des juristes confrontés à ce type de document, dont le contenu est, tout autant que les effets juridiques (v. ci-après), relativement flou : le juriste préfère de loin un plan de secteur ou un plan communal d'aménagement.

Le contenu concret du projet de SDER ne fera sans doute que confirmer les appréhensions des juristes, au vu du caractère relativement vague des termes qui y sont employés. Ses auteurs en sont manifestement conscients, eux qui rappellent en page 109 du projet qu' « *il importe avant tout de rappeler que le SDER est un schéma et non un plan. Il doit servir de guide, d'outil d'aide à la décision, d'invitation à conforter ou à modifier un certain nombre de pratiques d'aménagement et de gestion de l'espace* ».

(°°°)

Dans cette mesure, le gouvernement sera forcé de tenir compte de ces réclamations dans le cadre de l'adoption du SDER définitif.

Il faut cependant pour cela que les conseils communaux aient réellement décidé de « s'approprier » lesdites réclamations des particuliers et qu'ils ne se soient pas bornés à les annexer à leur avis, comme le prescrit l'article 1er, alinéa 6, de l'arrêt du gouvernement wallon du 29 octobre 1998 relatif à la mise en oeuvre de l'article 14 du CWATUP (*M.B.*, 5 novembre 1998).

Dans le cadre de la procédure d'adoption du SDER, la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) est également amenée à rendre un avis, dont le gouvernement est forcé de tenir compte.

Rien n'empêche donc à nouveau les particuliers de tenter de faire relayer leurs réclamations par la CRAT.

Une fois ces avis rendus, le gouvernement doit adopter le SDER définitif et publier son arrêté au *Moniteur belge*, suite à quoi le SDER est déposé dans chaque commune. □

#### □ Index du mois de mai 99

Le Ministère de affaires économiques communique que l'indice santé s'élève pour le mois de mai 1999 à 103,74 points.

L'indice des prix à la consommation (base 1996) s'établit à 103,86 points en mai 1999, contre 103,68 points en avril, ce qui représente une hausse de 0,18 point ou 0,17 %.

Transposé aux autres bases, il est égal à :

265,57 (base 1974-75) ;  
172,44 (base 1981) ;  
127,47 (base 1988). □

Il ne fait par ailleurs pas de doute que les juristes ingénieux ne manqueront pas de tirer parti du contenu du SDER et, précisément, du caractère flou de son contenu...

## Etat des lieux

La première partie du SDER consiste en une analyse de la situation et des tendances pour l'avenir de la Région wallonne. On y examine notamment l'évolution de la population et de la demande d'emploi, la prise en compte des risques environnementaux, l'évolution de l'urbanisation et les caractéristiques de l'habitat, l'état de l'exploitation de l'eau et du sous-sol, de l'agriculture, des activités économiques, du système de transport, des réseaux d'énergie, du patrimoine bâti et non bâti et des contraintes physiques du territoire wallon.

## Objectifs et « eurocorridors »

La deuxième partie détermine les objectifs à atteindre et les options à prendre. Ils sont au nombre de huit :

- structurer l'espace wallon ;
- intégrer la dimension suprarégionale dans le développement spatial de la Wallonie ;
- mettre en place des collaborations transversales ;
- répondre aux besoins primordiaux ;
- contribuer à la création d'emplois et de richesses ;
- améliorer l'accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité ;
- valoriser le patrimoine et protéger les ressources ;
- sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs.

Cette deuxième partie comporte également l'élément qui fait sans doute le plus parler de lui à l'heure actuelle : le projet de structure spatiale pour la Wallonie.

On y voit notamment apparaître les « eurocorridors ». « *Un eurocorridor relie des aires métropolitaines et représente une zone caractérisée par des courants importants de déplacements et d'échanges au niveau suprarégional et international, pouvant servir d'appui à des dynamiques de développement sur le plan local* ». D'après le projet de SDER la Région wallonne comporte essentiellement deux eurocorridors : un axe est-ouest reliant Aix-la-Chapelle et Maastricht à Lille, en passant par Eupen, Verviers, Liège, Huy, Namur, La Louvière, Charleroi Mons et Tournai, et un axe nord-sud, reliant Bruxelles à Lux-

## Zoom sur

### ... structure spatiale pour la wallonie

D'autres concepts peuvent être relevés : les *axes majeurs de transport*, les *axes et nœuds de communication*, dont les *plates-formes multimodales* (« *nœuds de transport où le passage des marchandises d'un mode à l'autre peut s'opérer aisément et où des services aux véhicules et aux marchandises peuvent être fournis* » - les plates-formes actuelles ou en voie de réalisation sont situées à Athus, Bressoux, Mouscron, Renory, Charleroi-Châtelet, Houdeng, Liège-Bierset), les *pôles et points d'appui de développement* (exemples : Namur, capitale régionale, Liège et Charleroi, pôles majeurs, Mons, pôle régional, Arlon, Eupen et Verviers, pôles d'appui transfrontaliers, etc.), les *aires de coopération transrégionale* (avec Bruxelles, Lille, Luxembourg et la zone MAHL) et les *aires rurales* (centrées sur l'agriculture).

### ... mise en oeuvre

Il n'est pas envisageable de tenter de résumer ici le contenu de cette troisième partie, tant les propositions qui y sont formulées sont nombreuses.

On ne peut dès lors que conseiller au lecteur soucieux d'en apprendre davantage de solliciter directement copie du document à la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine, rue des Brigades d'Irlande, 1 à 5100 Jambes, ou de télécharger le texte complet sur le site internet <http://lebrun.wallonie.be>.

embourg, en passant par Louvain-la-Neuve, Gembloux, Namur, Libramont et Arlon.

## Mise en oeuvre du projet de développement

C'est la troisième partie du SDER qui concerne la mise en oeuvre du projet de développement territorial exposé dans la deuxième partie. Sa structure suit celle des huit options cidessus citées. Certaines des mesures qui y sont proposées « *précisent comment les instruments d'aménagement existants pourraient être utilisés pour réaliser les objectifs et les options. D'autres suggèrent la mise en place de nouvelles pratiques ou la création de nouveaux outils. D'autres encore exposent quelle est la direction à suivre, sans cependant détailler de façon précise les moyens à mettre en oeuvre* » [PROJET DE SDER, p.118].

## Effets du SDER définitif

### ... règlement ou ligne de conduite

Le SDER est un schéma et non un plan. A ce titre, en principe, il n'a pas valeur de règlement mais seulement de ligne de conduite.

Schématiquement, on peut retenir que le règlement est en principe obligatoire pour toute autorité et en toute circonstance, sauf à supposer que le CWATUP permette de s'en écarter (ce qui est notamment le cas aux articles 110 et suivants).

Par contre, toujours schématiquement et en principe, la ligne de conduite n'est obligatoire que pour l'autorité qui l'adopte et elle peut et doit par ailleurs s'en écarter chaque fois que les circonstances particulières le lui permettent ou l'y obligent.

Pour se faire comprendre, on peut prendre l'exemple tout-à-fait théorique suivant. Imaginons que tant le plan de secteur que le SDER prévoient que tel endroit doit recevoir une affectation telle qu'aucune activité économique n'est susceptible de s'y développer. Aucune autorité administrative ne pourra déroger au plan de secteur, sauf à supposer que l'on se trouve dans l'une des hypothèses des articles 110 et suivants du CWATUP (déro-gations aux plans de secteur dans le cadre de l'octroi des permis - on pourrait également parler de l'article 48, alinéa 2, du même Code, qui concerne l'adoption d'un plan communal d'aménagement dérogatoire au plan de secteur). Quant au SDER, l'auto-



## Zoom sur

### ... projet de SDER

Dans quelle mesure les autorités pourraient-elles être tenues de tenir compte du contenu du projet de SDER à titre de ligne de conduite, dans le cadre des décisions qu'elles sont amenées à prendre aujourd'hui, alors que l'on reste dans l'attente du SDER définitif.

On le sait, dans l'ancien Code, les projets de plans de secteur avaient autant valeur réglementaire que les plans de secteur définitifs. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, ce qui s'explique aisément par le fait que le territoire de la Région est, depuis plus de vingt ans, entièrement couvert par des plans de secteur.

Le Code ne précise nullement les effets du projet de SDER, pas plus cependant qu'il ne le fait, on l'a vu, en ce qui concerne le SDER définitif. Cela étant, si désormais les projets de plans de secteur sont dépourvus de force obligatoire, on peut penser qu'il en va *a fortiori* de même du projet de SDER. En d'autres termes, à notre sens, le projet de SDER constitue un document purement préparatoire, dont les autorités ne doivent pas tenir compte, que ce soit dans le cadre de l'élaboration des instruments normatifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme ou dans le cadre des décisions individuelles relatives aux demandes de permis. □

rité pourra et devra même y déroger dès lors que, constatant le caractère particulier des circonstances concrètes de la demande de permis par rapport à celles qui ont été prises en compte lors de l'adoption du SDER, elle estime qu'il existe de bonnes raisons d'aménagement du territoire de le faire.

### ... à qui et comment s'impose-t-il ?

Cette différence de principe entre le plan et le schéma étant rappelée, il faut se poser les deux questions suivantes à propos du SDER :

- s'impose-t-il uniquement à l'autorité régionale (ministre et fonctionnaire délégué) ou également à l'autorité communale (conseil communal et collègue échevinal) ?
- s'impose-t-il uniquement dans le cadre de l'élaboration des plans ou également dans le cadre de l'élaboration des règlements d'urbanisme, voire même dans le cadre de l'instruction des demandes de permis ?

Les seuls effets juridiques sûrs du SDER sont ceux inscrits à l'article 22 du Code, suivant lequel « *le plan de secteur s'inspire des indications et orientations contenues dans le SDER* ». Il n'est rien dit de semblable ni à propos des règlements d'urbanisme (régionaux ou communaux), ni à propos du schéma de structure communal ou du plan communal d'aménagement, ni à propos des permis (d'urbanisme et de lotir).

### ... pour l'autorité régionale

Au vu de l'article 22 qui vient d'être cité, il n'est pas douteux que le SDER s'impose (avec la **force juridique d'une ligne de conduite** et non celle d'un règlement) à l'autorité régionale lorsqu'elle modifie un plan de secteur. Il peut cependant être raisonnablement avancé qu'il est également obligatoire – dans le sens que l'on vient d'indiquer – lors de l'élaboration par l'autorité régionale d'un règlement régional d'urbanisme. Il serait en effet curieux que l'autorité régionale élabore une ligne de conduite d'aménagement du territoire dont elle ne tienne pas compte en élaborant ses règlements d'urbanisme. Certains pourraient cependant soulever, à l'encontre de ce qui vient d'être dit, que le SDER est un outil de conception de l'aménagement du territoire, tandis que le règlement d'urbanisme est un document d'urbanisme, les deux instruments ayant donc un objet différent.

Faites circuler *Immobilier* auprès de :

- ☛ .....
- ☛ .....
- ☛ .....
- ☛ .....

Kluwer Editorial édite également : L'Immobilier en pratique, Modèles et contrats immobiliers, Questions et Réponses sur ... (Indicateurs immobiliers), le Guide pratique des défauts de construction. Pour en savoir plus, veuillez prendre contact avec notre service clientèle au : (02) 719 16 96.

**Comité de rédaction** : R. Braconnier (Président de l'I.P.I.), D. Collon (Notaire), L. Collon (Moreau Collon de Wilde & Associés, Avocats), M. Delnoy (Loeff Claeys Verbeke, Avocats), B. Louveaux (Wéry & Associés, Avocats), B. Mariscal (Deloitte & Touche), M. Stricklesse (Architecte) et A.J. Vanderlinden (Géomètre-expert juré I.P.G.).

**Avec la participation de** : K. Mörig, J. Vanvolsem

**Rédaction et coordination** : David Frédrich  
☛ (02) 719 15 35 Fax (02) 719 15 86.  
e-mail : david.fredrich@wkb.be

**Editeur responsable** : Marc Fodderie,  
Kouterveld 2, 1831 Diegem

**Service clientèle** : Kouterveld 2, 1831 Diegem ☛ (02) 719 16 96  
Fax (02) 719 15 19 e-mail  
[customer.ke@wkb.be](mailto:customer.ke@wkb.be)

*Imprimé sur un papier non blanchi au chlore*

© 1999, Wolters Kluwer Belgique, Kluwer Editorial, Kouterveld 2, 1831 Diegem ☛ (02) 719 15 11 Fax (02) 719 15 86

La rédaction ne peut être tenue responsable de l'inexactitude des données fournies par des tiers, ni des conséquences qui pourraient découler d'informations erronées ou incomplètes. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit de quelque manière ou sous quelque forme que ce soit, photocopies ou autres, ni introduit dans une banque de données ou tout système électronique dont il pourra être transféré mécaniquement ou électroniquement, sans autorisation écrite préalable de l'éditeur.

### ... pour l'autorité communale

La réponse est moins certaine encore en ce qui concerne la portée du SDER vis-à-vis des autorités communales, dans la mesure où il s'agit d'une ligne de conduite émanant de l'autorité régionale. Pour diverses raisons qu'il n'est pas possible de développer ici, on peut cependant penser que le SDER s'impose également aux autorités communales dans l'élaboration de leurs instruments d'urbanisme et d'aménagement du territoire (règlement communal d'urbanisme, schéma de structure communal et plan communal d'aménagement).

### ... et pour la délivrance des permis ?

Reste alors la question la plus délicate de savoir si le SDER s'impose aux autorités administratives (régionales et locales) chargées de la délivrance des permis : le SDER, avant tout défini comme un instrument de « conception » de l'aménagement du territoire, doit-il être respecté lors de la délivrance d'un permis ? Rien n'est moins sûr. Seule la jurisprudence pourra apporter une réponse à cette question.

Le lecteur nous pardonnera de ne pas avancer ici les divers arguments qui militent en faveur de chacune des deux réponses possibles. L'objectif ici poursuivi étant avant tout de donner un aperçu du caractère complexe de la portée juridique exacte du SDER, pourtant annoncé comme l'un des instruments majeurs de gestion de l'aménagement du territoire de la Wallonie.

☛ *Au vu de ce qui précède, une seule conclusion s'impose et elle tient en un mot : l'incertitude. Si celle qui s'attache au contenu concret du projet de SDER – dont les options sont souvent sans doute fort prometteuses mais également dépourvues de précision – peut s'expliquer par l'objet de l'instrument (qui se limite à orienter les futures décisions), celle qui s'attache aux effets juridiques du SDER est difficilement admissible, a fortiori au regard de l'importance que le législateur wallon a entendu accorder à cet instrument.*

M. Delnoy

Avocat au barreau de Liège (Loeff Claeys Verbeke)