

Facultés universitaires Saint-Louis
Faculté de Droit

MASTER EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
PLANIFICATION

Session 2008-2009

Par
Bernard PAQUES

I. PRINCIPES GENERAUX EN MATIERE DE PLANOLOGIE

A. INTRODUCTION ET DEFINITIONS

1. **Les plans de la première génération - la planification spatiale ou passive :** initialement, les plans d'aménagement visaient exclusivement à organiser l'espace, ou plus précisément l'utilisation du sol. *"Cette planification a pour objet principal de déterminer l'affectation des différentes parties du territoire à l'habitat, à la circulation, aux activités d'industrie, de commerce et de services, à l'agriculture, aux forêts, à la sauvegarde de la nature et du patrimoine architectural"*¹. Ainsi, tous les plans mis en place par la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, avaient une valeur réglementaire² et leur contenu se caractérisait essentiellement par la répartition du territoire en zones correspondant à des affectations déterminées.
2. **Les plans de la deuxième génération - la planification opérationnelle ou active :** ces plans, généralement groupés sous le vocable de "schémas", sont caractérisés par une dimension plus active dans la mesure où ils ne se contentent plus de déterminer un zonage mais cherchent également les moyens de parvenir à des objectifs déterminés en matière d'aménagement du territoire³.

Ainsi, la définition d'une telle planologie ne peut pas se résumer au souci de répartir les fonctions et activités humaines dans le cadre d'un périmètre déterminé mais détermine également des objectifs à atteindre tout en déterminant les moyens à mettre en oeuvre pour tenter d'y parvenir.

3. **La recherche de la cohérence :** comme l'explique M. PAQUES⁴, *"La législation de l'aménagement du territoire veut que la réalisation du bon aménagement des lieux quitte le règne du coup par coup, du hasard des décisions administratives individuelles. Il faut penser ce bon aménagement à l'avance pour assurer la cohérence des actions particulières, pour garantir la sécurité juridique et aussi pour atteindre une certaine égalité"*. On observe que le souci de planification est une idée maîtresse et jugée indispensable dans la plupart des politiques en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. Le plan est devenu l'outil privilégié dont on ne peut imaginer de se départir. Plus encore, on cherche par le biais d'une hiérarchie de plans à obtenir une planification de plus en plus précise⁵. Il est vrai que depuis l'évolution des techniques de construction et le développement considérable de la mobilité, le besoin s'est fait sentir de maîtriser une urbanisation libérée de ses contraintes. Jusqu'alors, celle-ci se faisait nécessairement le long des voiries principales, principalement concentrées dans les centres urbains et à

¹ J. Hoeffler, "Les mécanismes juridiques de l'aménagement du territoire", in *Le droit de la construction et de l'urbanisme*, Bruxelles, Editions du Jeune Barreau, 1976, p. 190; voyez également C.E., n° 34.542, 29 mars 1990, Van Acker.

² A ce propos, voyez p. 5.

³ Voyez ci-après, p. 8.

⁴ Implications et limites de la planification, Amén.-Env., 1995/1, p. 4.

⁵ Il suffit pour s'en convaincre que se rappeler que pendant de nombreuses années, la matière de l'aménagement du territoire a été régie par les seuls plans de secteur et quelques plans particuliers d'aménagement (ces derniers ne couvrant qu'une faible portion du territoire). Aujourd'hui, on constate le souci de plus en plus marqué des politiques d'adopter l'ensemble de l'arsenal juridique planologique prévu. A cet égard, on peut observer à Bruxelles, l'adoption du PRD, du projet de PRAS, de certains plans communaux de développement, ... En Région wallonne, le SDER a été adopté et de plus en plus de schémas de structure communaux sont mis en place.

proximité des sources d'approvisionnement en eau et électricité. Ainsi, l'urbanisation connue longtemps certaines contingences qui atténuèrent le besoin de planification.

4. **Le caractère absolu du droit de propriété n'a plus valeur de principe** : l'article 544 du Code civil énonce que :

“La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements”.

Selon ce libellé, la liberté est le principe et la limitation l'exception. Aujourd'hui, il faut admettre que cette façon de présenter les choses s'est inversée. Toute parcelle du territoire est nécessairement couverte par un plan d'aménagement et son affectation est donc légalement déterminée. La plupart des actes et travaux nécessitent un permis d'urbanisme ou de lotir. La police est donc devenue la règle et la liberté l'exception. En réalité, les autorités publiques se sont progressivement affranchies des contraintes mises en place par le souci de respecter le droit de propriété, pour ainsi pratiquer des politiques de plus en plus interventionnistes. Des phénomènes sociaux, tel l'avènement de l'écologie et le “retour à la nature”, n'y sont pas étrangers.

A cet égard, le libellé de l'article 1er (al. 1er) du Code wallon est tout à fait significatif : *“Le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants”.* Une telle phrase aurait été impensable il y a encore 10 ans.

B. CONTENU ET OBJECTIFS

1° Planologie et fonctionnalisme :

5. **La planologie fut longtemps marquée par le fonctionnalisme** : Il est aujourd'hui admis que le fonctionnalisme a présidé à l'élaboration des plans de secteur qui ont longtemps marqué l'aménagement du territoire national⁶. Cette conception est issue de la Charte d'Athènes, laquelle fut adoptée suite à un congrès intervenu en 1933 (Congrès international d'architecture moderne). L'idée centrale est alors qu'il faut séparer les fonctions dans l'espace urbain : habiter, travailler, se récréer, circuler. Elle pouvait se justifier à l'époque en raison des conflits issus de la mixité des entreprises, le plus souvent implantées en milieu urbain, et leur environnement résidentiel.

Cette théorie est aujourd'hui décriée dans la mesure où elle peut être la conséquence d'une urbanisation souvent diffuse. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler que la création des zonings industriels est une des conséquences de cette philosophie.

Une des idées maîtresses aujourd'hui souvent mise en avant dans les politiques en aménagement du territoire est le retour vers plus de mixité.

⁶ Voyez J. Hoeffler, L'évolution du droit de l'urbanisme depuis 1962, Cahiers de l'urbanisme, juin 1987, n° 1, p. 13.

2° Prescriptions graphiques et littérales⁷ :

6. **Les prescriptions graphiques** : la notion même de plan implique une représentation de l'espace. Si le plan peut se limiter à des prescriptions graphiques, pour autant que celles-ci sont suffisantes⁸, on ne peut imaginer un plan qui s'en dispenserait. A défaut, on serait alors en présence d'un règlement.
7. **Les prescriptions littérales** : celles-ci se présentent en complément des prescriptions graphiques et ont pour effet de préciser ou de compléter celles-ci. En effet, la plupart du temps, le recours aux symboles et aux teintes ne suffit pas à exprimer adéquatement l'ensemble des règles que le plan édicte.
8. **Contradictions ou erreurs éventuelles** : en principe, toutes les prescriptions des plans d'aménagement, qu'elles soient ou non représentées graphiquement, ont une valeur identique, qu'elles soient réglementaires ou indicatives.
Cette situation peut amener des difficultés d'interprétation ou d'application :

* *Contradiction entre les prescriptions littérales et graphiques* : dans ce cas, il est généralement considéré qu'il y a lieu de privilégier les prescriptions littérales au motif que celles-ci sont moins sujettes à erreur matérielle que les prescriptions graphiques⁹.

* *Contradiction entre deux prescriptions littérales ou graphiques* : le Conseil d'Etat a considéré qu'en présence de deux prescriptions contraires de même force obligatoire, la prescription la plus spéciale doit être préférée à la plus générale, à savoir la prescription qui, dans l'ensemble du plan (en l'espèce, un plan particulier d'affectation du sol), couvre la superficie la plus petite¹⁰.

Il se peut également qu'il existe une contradiction entre deux prescriptions qui rendent celles-ci incompatibles et entraîne leur annulation. Il fut jugé qu'il en allait ainsi lorsque le plan de secteur prévoit au même endroit, d'une part, une route de grande circulation bordée d'une zone de réservation et de servitude et, d'autre part, une zone de parcs et d'intérêt paysager presque entièrement recouverte par la route et cette zone de réservation¹¹.

* *Contradiction dans la motivation* : une contradiction manifeste entre la motivation et le contenu du plan peut conduire à constater l'illégalité de ce dernier. Il fut jugé que tel était le cas lorsque l'arrêté fixant le plan de secteur s'écartait de l'avis de la commission consultative en estimant que le bien doit être classé en zone tampon mais le destine néanmoins à une zone de parc¹². Il en va de même lorsque dans les motifs de l'arrêté qui approuve un plan de secteur, l'autorité administrative a clairement exprimé son intention de ne pas remettre en cause la situation existante; l'arrêté fixant le plan de secteur est entaché d'illégalité s'il remet en cause cette situation¹³.

⁷ Voyez B. Louveaux, Le droit de l'urbanisme, De Boeck, 1998, pp. 51 et 52.

⁸ C.E., n° 22.324, 10 juin 1982, Cailliau.

⁹ Voyez F. Haumont, Urbanisme - Région wallonne, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 306, n° 101.

¹⁰ Voyez C.E., n° 73.749, 19 mai 1998, del Marmol; C.E., n° 82.091, 13 août 1999, Del Marmol; C.E., n° 84.000, 9 décembre 1999, Del Marmol.

¹¹ C.E., n° 27.078, 29 octobre 1986, Hambye.

¹² C.E., n° 24.499, 26 juin 1984, Koninckx.

¹³ C.E., n° 23.465, 2 septembre 1983, S.A. Solvay et Cie.

3° **Le respect du plan ne confère par un droit à l'obtention d'un permis :**

9. Le respect du plan n'est pas le seul critère auquel l'administration doit se plier lors de l'examen d'une demande de permis. Outre les plans et règlements, l'autorité administrative dispose, malgré la conformité d'un projet avec un plan d'aménagement, d'une marge de manoeuvre lui permettant d'apprécier si le projet considéré s'intègre dans l'environnement bâti et non bâti et, de ce fait, est conforme au bon aménagement des lieux¹⁴.

Néanmoins, cette marge de manoeuvre est d'autant plus limitée que le plan d'aménagement est précis. Ainsi, les plans communaux régissent l'affectation des biens et la réalisation des constructions à l'échelle d'une parcelle. Au surplus, les prescriptions des plans communaux évoluent vers de plus en plus de précision et de rigueur. L'autorité ne peut rejeter un projet en tous points conforme au plan communal pour des motifs et des conceptions explicitement autorisés par ledit plan¹⁵.

C. **CARACTERISTIQUES DES PLANS D'AMENAGEMENT**

1° **Du plan au schéma ou de l'aménagement passif à l'aménagement actif¹⁶ :**

a. **Les plans à valeur réglementaire :**

10. **Le plan est une "loi" :** le droit se définit comme étant *"l'ensemble des règles générales et abstraites de conduite édictées ou du moins consacrées par l'autorité publique, sous la sanction de la contrainte publique, en vue de réaliser dans les rapports humains, l'ordre le plus favorable au bien commun"*¹⁷.

Des générations de juristes ont ainsi été formées à manier un tel outil, à l'utiliser ou à le façonner, au point parfois d'en arriver à penser qu'il est le seul valable ou, pire, la solution à tous problèmes.

Ainsi, naturellement, le législateur lorsqu'il chercha à organiser l'aménagement du territoire, a conféré au plan d'aménagement, la même valeur que toute autre règle de droit. Ces plans contiennent des normes de conduite imposées par la force, dont le respect est garanti par des sanctions généralement pénales, et dont la durée d'application dans le temps est indéterminée.

11. **L'idée de base du plan est la protection :** l'ensemble des plans d'aménagement adoptés jusqu'à la fin des années 80 se contentaient de mettre en place un zonage fonctionnel. Ces plans (hormis le PPA qui contient également des règles relatives aux modalités de construction) avaient pour objectif principal de répartir le territoire en différentes zones destinées à des fonctions différentes. Ces plans d'aménagement, ayant force obligatoire et

¹⁴ Sur cette dernière notion, voyez F. Haumont, Urbanisme - Région wallonne, Répertoire Notarial, p. 658, n° 745; C.E., n° 82.091, 13 août 1999, Del Marmol ; C.E., n° 90.738, 10 novembre 2000 ; C.E., n° 105.504, 15 avril 2002 ; C.E., n° 111.665, 17 octobre 2002.

¹⁵ Cette considération ne vaut évidemment que pour les plans à valeur réglementaire. Pour les plans à valeur indicative, nous verrons que l'autorité peut toujours s'en écarter moyennant due motivation.

¹⁶ Voyez à ce propos M. Pâques, La flexibilité des règles et des plans, in L'urbanisme dans les actes, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 24 et s.; F. Haumont, Urbanisme - Région wallonne, Répertoire Notarial, Bruxelles, Bruylant, 1996, p.95; M. Pâques, Implications et limites de la planification, Amén.-Env., 1995, p. 4; P. Bouillard, Evolution récente des aspects juridiques des plans et schémas directeurs, Amén., 1986, p. 70.

¹⁷ J. Dabin, Théorie générale du droit, 3ème édition, Paris, 1969, p. 6.

valeur réglementaire, envisageaient la règle de droit comme le seul moyen d'action mis en oeuvre pour obtenir l'aménagement suggéré.

En d'autres termes, le plan d'aménagement joue un rôle de gendarme en ce sens qu'il se contente de guider les comportements des citoyens, lorsque ceux-ci envisagent des projets intéressant l'aménagement du territoire.

Dans ce cas, l'obligation qui résulte des plans est presque toujours de ne pas faire. Ce mécanisme est complété par l'interdiction de poser un certain nombre d'actes sans permis préalable d'une administration. Celle-ci ne peut délivrer ladite autorisation sans avoir vérifié la compatibilité du projet avec les documents planologiques en vigueur.

12. **De tels plans présentent peu de souplesse** : la contrainte qui émane de la norme réglementaire présente un caractère absolu. L'acte individuel qui entre dans le champ d'application du règlement doit y être conforme. S'il n'est pas conforme à la règle, il est illégal. Les seules dérogatoires à la règle qui soient permises sont celles que la règle ou la norme supérieure permet¹⁸.

Le Conseil d'Etat fut amené à consacrer ce principe : "L'administration est soumise à des règles non pas théoriquement mais en droit. Il lui appartiendra d'obtenir la modification de ces règles si elles ne lui paraissent pas justifiées, plutôt que de les laisser en vigueur tout en dispensant de leurs observations. 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 des lieux"¹⁹.

13. **Ces plans d'aménagement sont fort peu interventionnistes** : comme précisé ci-dessus, l'objet du législateur est avant tout de canaliser les initiatives publiques ou privées, pour autant qu'elles se manifestent. Ces caractéristiques justifient parfaitement que ces réglementations soient qualifiées de "police administrative". En d'autres termes, ces plans d'aménagement interdisent certains comportements mais n'en imposent aucun. Cette caractéristique a pour conséquence que l'aménagement ainsi suggéré peut n'être jamais suivi d'effet.

Seule l'expropriation est envisagée comme voie d'action pour permettre la réalisation de l'affectation prévue au plan. L'utilité publique de la mise en oeuvre des plans est en effet reconnue par le législateur qui permet aux pouvoirs publics d'exproprier afin de réaliser la destination prévue audit plan. Néanmoins, un tel procédé est fort agressif et coûteux pour les pouvoirs publics. Ces défauts en font nécessairement une voie d'action exceptionnelle.

14. **Ces plans sont à durée indéterminée** : nous examinerons cette question spécifiquement ci-après, p.12.

b. Les schémas à valeur indicative :

15. **La naissance spontanée des schémas** : eu égard aux défauts des plans que nous avons rappelés ci-dessus, est née spontanément, dans le courant des années 80, la notion de

¹⁸ Michel Pâques, La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure, Amén.-Env., 1994, p. 10.

¹⁹ C.E., n° 30.865, 23 septembre 1988, asbl Association des commerçants de Couvin; C.E., n° 44.467, 23 novembre 1993, Dufour; C.E., n° 54.008, 23 juin 1995, Tufano, Amén.-Env., 1995, p. 265 obs. Michel Pâques : zone de parc résidentiel, légalité du plan et opportunité.

“schéma”. De telles initiatives furent d’abord communales²⁰. L’objectif fut uniquement, en dehors de toute contrainte légale ou réglementaire, de se donner un plan d’action, un programme souple de l’aménagement d’un territoire donné, si possible dans un laps de temps déterminé, alors que nulle part, le législateur de 1962, n’évoquait cette possibilité de démarche opérationnelle²¹.

Comme le rappelle Monsieur CHAPAL²², “ *le droit est généralement considéré comme statique, il fige les situations à un moment donné et de là à considérer qu’il est essentiellement conservateur, il n’y a qu’un pas qui est bien souvent franchi. La prospective, au contraire, cherche en se fondant sur l’analyse de la situation actuelle, à prévoir l’évolution de notre monde tout en suggérant des moyens d’action susceptibles d’infléchir le cours des événements. Elle est donc essentiellement dynamique*”.

Les plans classiques présentent certaines difficultés à appréhender une des données constituant l’essence même de l’urbanisme et de l’aménagement du territoire, étant leur caractère évolutif. Il est en effet difficile d’imaginer de déterminer, à l’aide de règles aujourd’hui imposées, l’aménagement du territoire tel qu’il devra être mis en oeuvre dans quelques dizaines d’années.

Les plans d’aménagement classiques sont fondés sur une démarche répartie en deux temps. La situation existante est d’abord déterminée. Ensuite, le plan arrête l’aménagement prôné. Cette démarche manque de dynamisme et de profondeur.

L’élaboration d’un schéma se réalise en trois temps :

- 1° Etude de la situation existante et de son évolution : tout travail d’aménagement du territoire suppose évidemment la connaissance de la situation existante. Néanmoins, les schémas réalisent à ce niveau un travail beaucoup plus complet étudiant notamment *l’évolution* du territoire considéré au cours des années écoulées. Par ailleurs, le champ d’action de cette réflexion est beaucoup plus vaste et couvre généralement les domaines économiques, sociaux, environnementaux et patrimoniaux.
- 2° Les mesures d’aménagement prônées : le corps du schéma porte évidemment sur les options d’aménagement choisies.
- 3° Les moyens à mettre en oeuvre pour aboutir aux mesures d’aménagement qui constituent le résultat à atteindre : ce troisième temps de la réflexion caractérise le dynamisme de ces schémas et les distingue ainsi des plans dits classiques.

16. **Ces schémas ont une dimension politique importante** : l’examen des schémas aujourd’hui adoptés démontre clairement que ceux-ci ont acquis une dimension politique qui les rapproche singulièrement des déclarations de politique effectuées par les gouvernements (voyez notamment ce qui sera dit à propos du P.R.D. à Bruxelles).

L’objectif de ces schémas est d’orienter une évolution, ou un développement du territoire qu’ils couvrent. Il ne s’agit pas seulement de protéger mais surtout de prôner une image de la société, ce qui ne peut se faire sans poser certaines considérations d’ordre politique. Par ailleurs, nous avons vu que ces schémas supposent également que soient déterminés les

²⁰ Voyez Philippe Bouillard, Evolution récente des aspects juridiques des plans et schémas directeurs, Amén., 1986, p. 70.

²¹ Philippe Bouillard, op. cit., p. 70.

²² Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère prospectif, A.J.D.A., 1968, p. 323 et s.

moyens à mettre en oeuvre pour aboutir à l'aménagement escompté. Une telle démarche influence nécessairement les programmes politiques des différents ministères compétents. Ceci est d'autant plus patent que ces schémas ne se contentent plus de faire des réflexions au niveau de l'aménagement du territoire mais s'aventurent dans des domaines propres à l'économie, au social ou à l'environnement.

17. **Ces plans à valeur indicative demandent beaucoup de souplesse** : nous examinerons cette question spécifiquement au moment d'étudier ce que recouvre la notion de "valeur indicative" (pp. 10 et s.).
18. **Ces schémas sont généralement à durée déterminée** : nous étudierons cette question spécifiquement au moment d'examiner la dimension temporelle des plans et schémas (p. 12).

2° Valeur réglementaire et valeur indicative²³ :

19. **valeur juridique de la situation existante** : nous avons exposé précédemment²⁴ que la valeur réglementaire s'impose nécessairement à l'acte individuel qui entre dans son champ d'application lequel doit y être conforme. Aucun débat ne peut intervenir sur l'opportunité de la mesure mise en place par la règle à valeur réglementaire.

Il faut néanmoins observer que seules les dispositions qui ont une véritable portée normative peuvent se voir conférer une telle valeur. Ainsi, l'indication de la situation existante pour les plans d'aménagement sont des éléments indispensables au plan en telle sorte que leurs défauts rendent celui-ci régulier. Par contre, elle ne porte pas en soi de règle à respecter.

20. **Les schémas ont, en principe, une valeur indicative** : la valeur indicative des schémas signifie que ceux-ci doivent, en principe, être respectés.

Cela signifie que l'autorité doit systématiquement vérifier que les principes émis par ledit schéma sont adéquats dans le cas d'espèce considéré. Si tel n'est pas le cas, l'autorité administrative, qui n'est donc pas nécessairement liée par le schéma, peut, et doit même, s'en écarter. Dans un tel cas, il est bien évident qu'elle doit motiver sa décision afin de justifier des raisons pour lesquelles elle s'écarte du schéma en vigueur²⁵.

Le Conseil d'Etat prononça à ce propos un arrêt de principe le 14 novembre 1996 (n° 63.053, sprl MACOGEST et GERANDIN) : *"Considérant ... que l'article 21 bis du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine définit le schéma de structure communal comme "un document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du développement communal"; que ce caractère de directive, souligné par l'article 2 bis du même Code qui le qualifie d'"indicatif", est par conséquent applicable en principe et qu'une motivation adéquate permet à l'autorité de s'en écarter"*²⁶.

²³ Voyez spécifiquement à ce propos M. Pâques, La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure, Amén.-Env., 1994, p. 9 et s.

²⁴ p. 6.

²⁵ L'intéressante analogie faite par Michel Pâques avec la ligne de conduite et la directive administrative dans la nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure, op. cit., pp. 11 et 12.

²⁶ Voyez ég. C.E., n° 79.746, 1er avril 1999, s.a. Carrières et Fours à Chaux Dumont-Wauthier ; C.E., n° 122.359, 1^{er} septembre 2003, Gauthier ; C.E., n° 7 février 2006, Everard de Hazir ; C.E., n° 155.523, 23 février 2006, même requérant.

Il est néanmoins important de relever que certains schémas contiennent des volets mettant en place des dispositions à valeur réglementaire. Il en allait ainsi des dispositions relatives à l'affectation du sol du PRD²⁷. En Flandre, l'article 19 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire enseigne que *“chaque schéma de structure d'aménagement comprend un volet obligatoire, un volet directeur et un volet informatif”* (§ 1) et que *“lors de l'établissement d'un schéma de structure d'aménagement, l'instance qui fixe définitivement le plan détermine les parties obligatoires”* (§ 2). Le volet directeur est défini comme étant *“la partie du schéma de structure à laquelle une autorité ne peut déroger lorsqu'elle prend des décisions, à moins qu'il n'y ait des développements imprévus au niveau des besoins territoriaux des différentes activités sociales ou pour des raisons sociales, économiques ou budgétaires urgentes”* (§ 3). Le solde des dispositions a donc valeur indicative.

Il faut enfin observer que le Conseil d'Etat rejette les recours introduits contre les dispositions des schémas qui n'ont aucune valeur indicative et ne constituent donc pas des règlements au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat²⁸.

En ce qui concerne cette valeur indicative, il y a lieu de relever l'enseignement de l'arrêt prononcé le 26 juin 2006 (n° 160.501, Everard de Harzir). En vertu de cette décision, si l'autorité veut s'écarter du contenu du schéma, lorsque celui-ci est précis, elle ne peut le faire que si des événements postérieurs au schéma rendent impossible le respect de l'option retenue ou si des motifs impérieux sont valablement invoqués. Un tel arrêt pourrait sensiblement modifier la marge de manœuvre de l'autorité par rapport aux directives d'un schéma.

21. **Ces schémas constituent parfois des normes destinées²⁹** : nous avons vu que les schémas ont une dimension politique marquée. Il s'agit le plus souvent de déterminer les objectifs à atteindre et les moyens d'y parvenir. Logiquement, certains de ces schémas ont donc identifiés limitativement les destinataires des normes qu'ils mettent en place. Le phénomène est flagrant à propos du droit flamand dans le cadre duquel l'article 19 du décret du 18 mai 1999 précise les sujets de droit à qui sont applicables les parties obligatoires desdits schémas. Ces dispositions ne s'appliquent donc pas directement aux particuliers et ne régissent pas la délivrance des permis de bâtir, de lotir, les certificats et les renseignements d'urbanisme. On a fait au cours des travaux préparatoires une comparaison utile entre les effets du schéma et ceux de la directive européenne. Comme celle-ci, le schéma n'impose pas directement d'obligations aux administrés.

3° **Dimension temporelle de la planologie** :

22. **La planologie doit pouvoir s'adapter à un contexte mouvant** : les matières de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire sont par essence évolutives. Les conceptions changent rapidement et ce qui est aujourd'hui prôné peut parfaitement être décrié dans quelques années. Au surplus, les données économiques et sociales, qui sont

²⁷ L'article 23 de l'O.P.U. était libellé de la sorte : “Le plan à force obligatoire et valeur réglementaire dans les dispositions relatives à l'affectation du sol, mentionnées dans le plan comme ayant cette force et cette valeur. Les ordonnances des 23 novembre 1993 (article 2) et 19 décembre 1996 (article 3), ont modifié le texte de la sorte : “le projet de plan et le plan sont indicatifs dans toutes leurs dispositions”.

²⁸ Voyez à ce propos les arrêts cités sous “valeur juridique des dispositions indicatives du PRD, des dispositions des schémas de structure et des schémas directeurs”, in Amén.-Env., 1998, pp. 309 à 317 et obs. J. Sambon.

²⁹ Voyez essentiellement M. Pâques, La flexibilité des règles et des plans, op. cit., pp. 49 à 51.

nécessairement intégrées à toute réflexion en aménagement du territoire, n'est évidemment pas stable.

Ainsi, la planologie doit pouvoir s'adapter aux circonstances. Les plans et schémas sont donc logiquement appelés à être révisés régulièrement. Comme le rappela le Conseil d'Etat, *"nul ne peut exiger que l'environnement dont il jouit soit maintenu en l'état; que les procédures de révision des plans d'aménagement du territoire ont précisément pour objet d'appliquer la loi du changement inhérente à toute service public, en permettant d'adapter les perceptions urbanistiques à l'évolution des différents besoins qui se manifestent dans la portion de territoire visée par le plan"* (n° 41.312, 8 décembre 1992, ASBL Espoir).

A cet égard, il est du reste important de signaler qu'un équilibre doit être trouvé entre une mouvance nécessaire et la stabilité que tout investissement immobilier suppose. La situation bruxelloise constitue sur ce point d'un enseignement à retenir.

23. **Les plans ont une durée indéterminée** : le principe veut que les plans à valeur réglementaire demeurent en vigueur tant qu'ils ne sont pas remplacés par un nouveau plan ou un plan révisé. Plus précisément, les hypothèses qui peuvent menacer la pérennité de ces plans sont les suivantes³⁰ :

- 1° révision ou modification partielle ou totale du plan;
- 2° abrogation du plan par un autre qui lui est hiérarchiquement supérieur;
- 3° cessation des effets du plan par l'entrée en vigueur d'un plan hiérarchiquement inférieur et dérogoire.

24. **Les schémas ont logiquement une durée déterminée** : comme nous l'avons vu, les schémas sont des documents de caractère politique qui, par nature, sont naturellement amenés à être revus plus régulièrement. Ainsi, par exemple, l'ordonnance de planification et d'urbanisme (pour la région de Bruxelles-Capitale) prévoyait que le plan régional de développement doit être revu *"dans l'année civile qui suit celle de l'installation du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale"*. Les travaux préparatoires du décret wallon du 27 novembre 1997 démontrent également ce souci d'adaptation³¹.

³⁰ Nous verrons celles-ci en détail à propos de chaque législation régionale.

³¹ Voyez les débats autour de l'amendement n° 1 (document 233 (1996-1997) - n° 36), travaux préparatoires, Parlement Wallon, 233 (1996-1997) - n° 222, p. 109.

D. HIERARCHIE³²

1° Introduction :

25. Les problèmes de hiérarchie en matière de planologie étaient jusqu'il y a peu assez rarement rencontrés en pratique. Malheureusement, depuis quelques années, ceux-ci ont tendance à se multiplier dans la mesure où les différentes législations régionales mettent en place de nouveaux plans ou schémas d'aménagement bouleversant la hiérarchie existante. Des schémas de niveau régional viennent supplanter des plans et schémas existants de niveau inférieur et équivalent. On peut ainsi affirmer que la hiérarchie des plans et schémas constitue le problème juridique le plus crucial et le plus délicat en matière de planologie pour les quelques années écoulées et, certainement les années à venir.

L'hypothèse commune aux cas qui seront ici examinés est celle où se présente une contradiction entre deux documents planologiques applicables à une parcelle déterminée et de niveau hiérarchique différents. Tel est par exemple le cas lorsqu'un terrain est affecté en zone verte au plan de secteur et en zone d'habitat dans un plan particulier d'aménagement préexistant.

Plus précisément, deux cas peuvent se présenter :

- 1° le plan supérieur est antérieur au plan inférieur;
- 2° le plan inférieur est antérieur au plan supérieur.

Sous le chapitre relatif aux principes généraux en matière de planologie, nous nous contenterons d'exposer l'historique de cette question. Nous analyserons les spécificités de chaque législation au moment d'aborder celles-ci.

2° Le plan supérieur est antérieur au plan inférieur :

Cette hypothèse se rencontre, par exemple, quand le plan de secteur est adopté et affecte une portion de territoire en zone d'habitat. Si l'on veut mettre en place ultérieurement un plan communal d'aménagement, quel est alors la marge de manoeuvre de celui-ci. Dans quelle mesure peut-il s'écarter de l'affectation prévue au plan de secteur ?

26. **Le plan inférieur précise et complète le plan supérieur** : la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962 énonce le principe suivant lequel le plan plus précis s'inspire, en le complétant, des indications et stipulations du plan plus général. Il est ajouté qu'il peut, au besoin, y déroger (article 12, alinéa 3, article 15, alinéa 4, article 16, alinéa 4).

³² A ce propos, voyez F. Haumont, note sous C.E., n° 17.553, 2 avril 1976, Peeters et consorts, J.T., 1976, pp. 479 et s.; R. Peremans, Un plan d'aménagement inférieur peut-il déroger à un plan supérieur, A.T.D.F., 1980, pp. 21-39; F. Haumont, La hiérarchie des plans d'aménagement, suite et fin ?, Amén., 1986, pp. 9 et s.; L.-P. Suetens, De hiërarchie der plannen van aanleg, R.W., 1985-86, col. 445 et s.; J.-M. Favresse, Les effets d'un nouveau plan d'aménagement sur les plans inférieurs existants, J.T., 1986, pp. 543 et s.; J.-F. Neuray, Le point sur la hiérarchie des plans d'urbanisme, J.L.M.B., 1993, pp. 328-231; M. Pâques, L'articulation des plans d'aménagement et des schémas en Région wallonne, in Actes du colloque de Liège des 5 et 6 mars 1998, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 176 et s.

Il s'agit en réalité de l'expression du principe général de hiérarchie des normes juridiques. L'arrêté royal précise la loi. Par contre, la notion de dérogation est spécifique à la matière de l'aménagement du territoire. En effet, l'arrêté royal ne peut évidemment déroger à la loi.

Ainsi, en définitive, la fonction essentielle du plan inférieur est de préciser l'aménagement prévu au plan supérieur. Les zones d'affectation des plans supérieurs (le plus souvent de niveau régional) prévoient dans certains cas plusieurs affectations possibles (voyez par exemple la zone d'habitat en Région wallonne, article 26 du nouveau Code wallon). Dans ce cas, le plan inférieur peut déterminer l'emplacement de chacune de ces affectations, lesquelles sont ainsi réparties au sein de la zone délimitée par le plan supérieur. Ce type de relation entre le plan supérieur et le plan inférieur pose peu de problèmes juridiques.

Tout le débat au niveau de la hiérarchie intervient autour de la notion de "dérogation". Cette possibilité inédite en droit se justifie dans la mesure où l'aménagement plus précis prévu par le plan inférieur nécessite parfois une certaine souplesse par rapport à ce que prévoit le plan hiérarchiquement supérieur. D'autre part, lorsque l'affectation prévue par le plan supérieur est dépassée ou ne répond plus à certaines exigences nouvelles, il peut paraître excessif d'envisager une révision de ce plan supérieur alors que le problème posé est parfois de niveau local et pourrait être donc être résolu par un plan dérogatoire adopté à ce niveau.

Le plan inférieur n'est donc pas qu'une mesure d'exécution de la norme supérieure. Il a une fonction indépendante d'aménagement au niveau local, ce qui se traduit par une certaine autonomie vis-à-vis de la norme supérieure. Cette caractéristique de la planologie se justifie probablement par le souci du législateur de maintenir ainsi un équilibre entre le pouvoir fédéral, devenu régional, et les communes qui ont toujours défendu leur autonomie et ainsi revendiqué une participation à la décision en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

27. **La dérogation ne peut porter atteinte à une donnée essentielle du plan** : l'arrêt Peeters, prononcé par le Conseil d'Etat le 2 avril 1976 (n° 17.553), constitue à cet égard l'arrêt de principe. Le Conseil d'Etat était confronté à une hypothèse de dérogation à un plan général d'aménagement du territoire (en Région wallonne) par le biais d'un plan particulier. En l'occurrence, le plan général de la Ville de Wavre disposait que la densité brute d'occupation au sol ne pouvait dépasser 13 logements à l'hectare alors que le plan particulier prévoyait une moyenne de 76 logements.

Cet arrêt circonscrit tout d'abord le principe de la hiérarchie des plans, que l'on peut résumer comme suit : le législateur a mis en évidence le rôle prédominant que le plan supérieur doit jouer par rapport au plan inférieur dont l'objet est essentiellement de compléter le précédent. La dérogation qui peut être apportée par le plan supérieur n'a été prévue qu'en cas de besoin; ainsi, le plan supérieur perdrait sa raison d'être si le plan inférieur pouvait le modifier fondamentalement par des dérogations. La hiérarchie des plans voulue par le législateur en serait ainsi renversée³³.

³³ Cette précision était nécessaire puisque, dans les travaux préparatoires de la loi du 29 mars 1962, on trouve la déclaration suivante : "je souligne tout d'abord qu'à supposer qu'il existe des plans régionaux et de secteurs, ceux-ci doivent être considérés comme des directives et que chaque fois que cela apparaîtra comme fondé, le pouvoir communal pourra, moyennant justification, s'écarter des stipulations des plans régionaux ou des plans de secteur" (Pasin., 1962, p. 315). Certains auteurs continuent à défendre cette thèse : R. Andersen, Les dérogations en matière d'urbanisme et l'égalité des citoyens devant la loi, in L'Egalité, Bruxelles, 1978, p. 104; J. de Suray, Faire le point sur la loi du 29 mars 1962, article par article, A.T.D.F., 1978, p. 25; R. Peremans, Un plan d'aménagement inférieur peut-il déroger à un plan supérieur, AT.D.F., n° 7, 1980.

Le Conseil d'Etat a ainsi rappelé, se fondant sur les conditions développées ci-dessus que les dérogations que le plan inférieur peut apporter au plan supérieur, ne peuvent avoir qu'une portée limitée. Ce faisant, le Conseil d'Etat établit une distinction entre les notions de "dérogation" et de "modification". Pour être autorisée, la dérogation ne doit pas porter atteinte à une donnée essentielle du plan supérieur. La haute Cour administrative relève, dans le cadre de l'affaire Peeters, que "*le plan particulier d'aménagement, loin d'apporter de simples dérogations au plan général, a fondamentalement modifié le caractère d'une zone prévue à ce plan et porté atteinte aux données essentielles de celui-ci*".

30. A l'occasion de l'adoption des législations régionales, le législateur a systématiquement appréhendé cette situation en mettant en place des dispositions qui règlent ce rapport entre le plan inférieur et le plan supérieur.

Nous verrons ultérieurement les dispositions spécifiques à chaque région.

3° **Le plan inférieur est antérieur au plan supérieur :**

Cette hypothèse est rencontrée, par exemple, quand un plan de secteur est adopté et inscrit une portion de territoire en zone agricole alors que le plan particulier d'aménagement qui lui préexistait prévoyait au même endroit de l'habitat.

31. **Abrogation implicite ou abrogation explicite** : dans ce genre d'hypothèse, les débats s'articulent autour de deux possibilités : abrogation implicite ou abrogation explicite. L'abrogation est implicite lorsque l'entrée en vigueur du plan supérieur a pour effet d'abroger automatiquement les dispositions du plan inférieur qui lui sont contraires. L'abrogation est expresse lorsque, malgré la contradiction entre les deux plans, l'une et l'autre affectations demeurent. Pour supprimer cette contradiction, la seule possibilité est alors de procéder à une révision ou à une abrogation expresse du plan inférieur.

Longtemps, la législation n'a pas réglé cette question, ce qui généra une controverse, dont nous exposerons l'historique ci-après.

33. **La thèse de l'abrogation implicite consacrée par le Conseil d'Etat** : le Conseil d'Etat, 4ème Chambre (chambre flamande) a, à l'occasion d'un arrêt prononcé le 20 décembre 1983 (Steenon, n° 23.832), confirmé la thèse de l'abrogation implicite. Selon cet arrêt, les plans communaux sont de plein droit suspendus par l'entrée en vigueur ultérieure d'un plan de secteur. Cet arrêt met en avant le principe de hiérarchie qui doit conduire à une telle solution.

Cela fut confirmé pour Bruxelles par un arrêt prononcé le 18 mars 1987 (n° 27.691, Rousseau).

Pour la Région wallonne, la jurisprudence récente du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation a, de même, clairement consacré la thèse de l'abrogation implicite, et donc automatique³⁴.

36. **La contradiction entre deux plans n'est pas toujours aisément déterminable** : la thèse de l'abrogation implicite suppose qu'il y ait incompatibilité entre le plan inférieur et le plan supérieur.

³⁴ Voyez C.E., n° 40.533, 30 septembre 1992, Lanajo; C.E., n° 44.831, 5 novembre 1993, François et consorts; C.E., n° 61.845, 18 septembre 1996, du Jardin; Cass., 13 avril 1995, Amén.-Env., 1995, p. 202.

Néanmoins, il n'est pas toujours aisé de déterminer si les deux affectations des plans sont réellement incompatibles. On peut classer la jurisprudence de la manière suivante :

- 1° il y a incompatibilité lorsque le plan supérieur prévoit une zone non constructible et le plan inférieur une zone constructible³⁵;
- 2° il y a abrogation implicite lorsque les deux affectations sont différentes³⁶;
- 3° lorsque le plan supérieur impose une affectation multifonctionnelle (voyez par exemple la zone d'habitat en Région wallonne) et le plan particulier, une des affectations prévues au plan supérieur, il n'y a pas incompatibilité³⁷.

E. PROCEDURE-TYPE D'ADOPTION D'UN PLAN OU D'UN SCHEMA

37. **Introduction** : la comparaison de toutes les procédures d'adoption des plans et schémas mises en place dans les trois régions permet de mettre en exergue un schéma commun de procédure que nous décrirons ci-après. Il est bien évident que de région à région, et de plan à plan, des spécificités apparaissent. Celles-ci seront étudiées à l'occasion de l'examen de chacun de ces plans et schémas. En conséquence, lorsque nous étudierons les plans et schémas de chacune des régions, nous nous contenterons de signaler les spécificités par rapport à la procédure générale ci-dessous décrite.
38. **Autorités compétentes pour l'adoption des plans et schémas** : comme nous l'avons vu, les plans et schémas s'inscrivent dans une hiérarchie de documents adoptés par des niveaux de pouvoir différents.

Au sommet de la hiérarchie, se trouvent les documents adoptés par la Région wallonne, de Bruxelles-Capitale ou flamande. Ces plans et schémas sont en réalité adoptés par le Gouvernement. Nous verrons néanmoins qu'en Région de Bruxelles-Capitale et en Région flamande, le Parlement est associé à l'élaboration de certains documents.

En Flandre, la Province a également compétence pour mettre en place un schéma et un plan. La procédure est menée par la Députation permanente mais le plan est adopté par le Conseil provincial.

³⁵ C.E., n° 40.533, 30 septembre 1992, Lanojo; C.E., n° 36.768, 28 mars 1991, s.a. Immobilière de Westende; C.E., n° 61.845, 18 septembre 1996, du Jardin; C.E., n° 67.535, 18 juillet 1997, asbl Front commun des groupements de défense de la nature; C.E., n° 75.710, 10 septembre 1998, asbl Front commun de défense de la nature; Cass., 9 mai 1985, Pas., 1985, I, p. 1109; Cass., 13 septembre 1985, Pas., 1986, I, p. 34.

³⁶ C.E., n° 25.465, 13 juin 1985, Commune de Wemmel (zone d'équipements communautaires et de services publics au plan de secteur et zone d'habitat au plan particulier); J.P. Namur, 26 mars 1991, J.J.P., 1991, p. 210 (zone d'habitation à caractère rural au plan de secteur et zone de bois au plan particulier); C.E., n° 153.077, 21 décembre 2005, s.a. Immomills; C.E., n° 154.302, 31 janvier 2006, Dujardin.

³⁷ Voyez en ce sens : C.E., n° 31.437, 24 novembre 1988, b. v.b.a. J. Lambrechts et Cie (zone d'activité artisanale et de petite industrie au plan particulier et zone d'habitat au plan de secteur); C.E., n° 31.870, 26 janvier 1989, sprl Tennisclub Gistel (zone d'espaces verts, parc, pleine de jeux et chemin pour piéton au plan particulier et zone d'habitat au plan de secteur); C.E., n° 75.271, 16 juillet 1998, Graulich et Colson (zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur et zone rurale autorisant des bâtiments d'exploitation agricole ou d'industrie légère au plan particulier). D'autres décisions sont par contre étonnantes : C.E., n° 23.832, 20 décembre 1983, Steeno (zone d'habitat au plan de secteur et zone non aedificandi au plan particulier); C.E., n° 44.831, 5 novembre 1993, François et consorts (zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur et zone agricole réservée à la culture, prairie, ... au plan particulier).

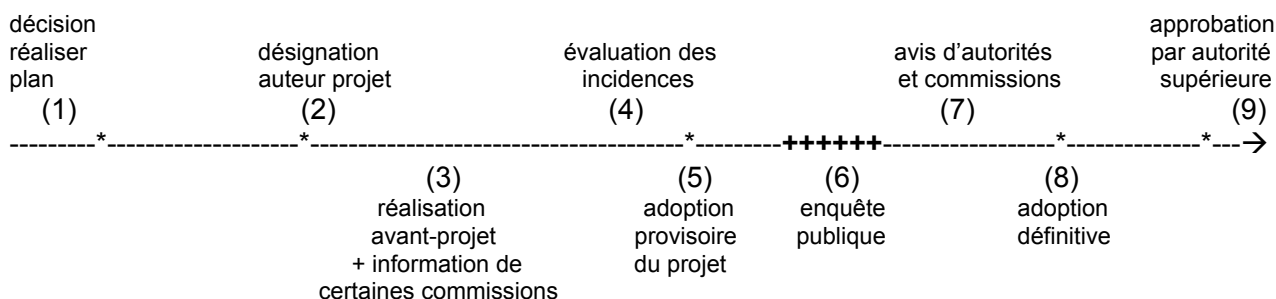
Enfin, dans les trois régions, des plans et schémas sont adoptés au niveau communal. L'autorité compétente pour adopter ceux-ci est le Conseil communal.

Il faut ajouter que tous les documents planologiques adoptés par la Province ou la Commune sont toujours approuvés par l'autorité supérieure. Il s'agit très généralement de la Région, sauf en Flandre où nous verrons que la Province a compétence, dans certaines conditions, pour approuver les documents communaux.

39. **Les commissions régionales et locales compétentes en matière d'aménagement du territoire** : les trois régions ont mis en place, à chaque niveau de pouvoir compétent, une commission dont la mission est notamment d'assister l'autorité compétente lors de l'élaboration des plans et schémas. Ces commissions sont composées d'un nombre variable de personnes nommées par l'autorité régionale, provinciale ou communale. Le plus souvent, le choix de ces personnes doit répondre à des critères géographiques (représenter par exemple les différentes parties du territoire communal – voy. not. article 7 du CWATUP) et représenter certains types d'intérêts, par exemple sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux.

Dans le cadre de l'élaboration des plans et schémas, ces commissions interviennent tout d'abord au stade de l'élaboration de l'avant-projet. Elles sont alors consultées et peuvent formuler des suggestions. Par ailleurs, après enquête publique, elles rendent un avis sur le projet. Au niveau régional, les commissions sont chargées également de présenter au Gouvernement une réponse aux réclamations et observations émises dans le cadre de l'enquête publique.

40. **Schéma de la procédure-type d'adoption** :



41. **Commentaires relatifs à la procédure-type** :

(1) Décision de réaliser le plan ou le schéma : la procédure débute logiquement par la décision prise par l'autorité compétente de réaliser le plan ou le schéma.

(2) Désignation de l'auteur de projet : il convient ensuite de désigner la personne qui est chargée d'assister l'autorité compétente et de réaliser le plan ou le schéma en question. Il s'agit de l'auteur de projet. Ce dernier est généralement agréé pour ce faire suivant une procédure spécifique (voyez par exemple article 11 du CWATUP). La désignation de cet auteur de projet est soumise à la législation sur les marchés publics.

(3) Réalisation de l'avant-projet : l'auteur de projet établit ce que l'on qualifie alors d'« *avant-projet* ». Il est généralement prévu que cet auteur de projet doit informer la

commission locale ou régionale compétente de l'évolution de ses travaux. La commission en question peut formuler des suggestions ou observations.

(4) Evaluation des incidences : suivant la directive plan et programme 2001/42 du 27 juin 2001 (que nous étudierons ci-après), une évaluation des incidences sur l'environnement des affectations et prescriptions des plans doit intervenir avant l'adoption provisoire du projet et sa mise à l'enquête publique. Cette évaluation se réalise au vu de l'avant-projet libellé par l'auteur de projet. A ce stade, de manière synthétique, on peut résumer comme suit la procédure d'évaluation des incidences :

a. établissement du cahier des charges de l'étude d'incidences : il convient évidemment de déterminer quelle sera l'ampleur et la précision du travail à réaliser dans le cadre de cette évaluation des incidences. Pour ce faire, l'autorité compétente établit un cahier des charges qui constitue en réalité le plan de l'évaluation des incidences.

b. avis préalable sur le cahier des charges : ce cahier des charges est soumis pour avis à certaines autorités et commissions.

c. appel d'offres : la désignation de l'auteur de projet de l'étude d'incidences est soumise à la législation sur les marchés publics et un appel d'offres intervient. Les auteurs de projet soumissionnent au vu du cahier des charges.

d. Lorsqu'une *étude d'incidence est requise*, l'auteur de projet de celle-ci (différent de celui qui réalise le plan) est désigné par l'autorité compétente.

e. réalisation de l'évaluation des incidences : l'auteur de projet de l'étude d'incidences réalise celle-ci.

(5) L'autorité compétente adopte provisoirement le projet, et ce au vu de l'évaluation des incidences. Bien entendu, en raison des suggestions éventuelles de ladite évaluation des incidences, l'avant-projet peut être modifié avant son adoption provisoire. On parle à ce stade d'une adoption « provisoire » dans la mesure où l'enquête publique doit encore être réalisée et des avis sollicités ultérieurement en telle sorte que le document est encore susceptible d'évoluer. A partir de son adoption provisoire, le terme « projet » est utilisé.

(6) Une enquête publique, d'une durée variable suivant le plan ou le schéma, est ensuite organisée. Son objectif est de permettre aux personnes intéressées de se manifester par des observations ou réclamations à introduire dans le délai d'enquête publique. Ladite enquête est annoncée suivant des modalités définies par chaque législation à laquelle il faudra se rapporter. En ce qui concerne le traitement des réclamations, nous renvoyons au chapitre développé ci-après à propos de ce sujet.

(7) A l'issue de l'enquête (et parfois durant celle-ci), l'avis de certaines autorités compétentes et commissions est sollicité. En tout état de cause, la commission locale ou régionale, suivant le cas, rend un avis. Pour les autres personnes consultées, généralement, en tous cas au stade des plans et schémas adoptés par la Région, elles sont identifiées préalablement par le Gouvernement.

(8) Adoption définitive : au vu du résultat de l'évaluation des incidences, de l'enquête publique et des différents avis, l'autorité compétente adopte définitivement le projet. Elle peut bien entendu préférer l'amender, ce qui suppose dans certains cas qu'elle recommence la procédure, et particulièrement l'enquête publique. Il est important de

relever que la motivation de cette décision est fondamentale dans la mesure où il convient de rencontrer les différents avis et réclamations (sauf lorsque ce travail incombe à la commission, ce qui est souvent le cas au niveau de la Région).

(9) Approbation par l'autorité supérieure : lorsque le plan ou le schéma est adopté par la Commune ou la Province, l'autorité régionale est chargée d'approuver le plan ou le schéma communal ou provincial. L'entrée en vigueur intervient après publication au Moniteur et, généralement, dépôt pour consultation et information du document à la Commune.

F. PLANOLOGIE ET PARTICIPATION

1° Spécificité de la matière de l'aménagement du territoire³⁸ :

42. **Le citoyen est associé à l'élaboration du plan ou du schéma** : il est vrai que notre système démocratique est avant tout basé sur la représentation. Le peuple élit des représentants qui font la loi, le décret, l'ordonnance ou la règle. Ainsi, la participation directe est très rarement de mise. Pourtant, dans la matière de l'aménagement du territoire, la participation directe est presque systématique. L'enquête, la consultation, la concertation sont des modalités importantes, voire déterminantes dans le cadre des procédures d'adoption des plans et schémas.

La jurisprudence a fait montre d'une relative sévérité et est particulièrement attentive au respect des obligations qu'impose une enquête publique.

43. **Traitement des réclamations et modification du projet après l'enquête publique** : les problèmes juridiques issus de l'organisation d'une enquête publique se répartissent en deux sujets :

- 1° le traitement des réclamations qui imposent une obligation de motivation;
- 2° les modifications que l'on peut apporter au projet après l'enquête publique et au moment de l'adoption définitive sont limitées.

2° Traitement des réclamations et obligations de motivation³⁹ :

44. **Principe** : lorsqu'une enquête publique est organisée, l'autorité a l'obligation d'examiner et d'apprécier le bien-fondé des réclamations. Ces observations ne lient jamais l'autorité qui peut s'en écarter. Néanmoins, si elle le fait, elle doit justifier des motifs de son attitude par une motivation de l'acte approuvant le plan. Pratiquement, cette obligation suppose que le réclamant trouve dans l'acte dont question les motifs du rejet de ses observations.

45. **Autorité qui doit apprécier les réclamations** : il s'agit logiquement, en principe, de l'autorité appelée à prendre la décision finale à l'issue de l'enquête publique.

³⁸ Voyez à ce propos M. Pâques, Implications et limites de la planification, Amén.-Env., 1995, p. 6.

³⁹ Voyez B. Jadot, Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, J.T., 1984, pp. 685 et s.; B. Jadot, L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement, R.D.C., 1995, pp. 311 et s.; F. Haumont, Urbanisme - Région wallonne, Bruxelles, Larcier, 1996, sp. P. 291.

Néanmoins, en matière de planologie, cette obligation est parfois mise à charge de certaines instances consultées (Commission Régionale de Développement en Région de Bruxelles-Capitale (article 9 de l'O.P.U.) et Commission Régionale d'Aménagement du Territoire en Région wallonne (article 43)). Néanmoins, la réponse à la réclamation peut se trouver dans l'arrêté qui approuve le plan si la Commission n'a pas accompli sa mission⁴⁰.

46. **Réclamations dont l'autorité doit tenir compte** : la question est de savoir si toutes les réclamations et observations doivent être prises en considération. La réponse est évidemment positive, sauf dans certaines circonstances mises en exergue par la jurisprudence :

1° Seules les observations qui sont en rapport suffisant avec les objectifs poursuivis par la législation concernée doivent être prises en compte. Ainsi, en matière d'aménagement du territoire, l'autorité peut ignorer les observations qui ne sont pas fondées sur des considérations d'ordre planologique ou technique⁴¹. Il en va ainsi si l'opposant se contente de soutenir que sa parcelle doit être destinée à la bâtisse sans qu'aucun argument technique ne soutienne sa revendication. Néanmoins, il est souvent difficile de faire une distinction entre les réclamations d'ordre technique et les autres.

2° L'autorité n'est pas tenue de répondre formellement à une réclamation qui repose sur des faits inexacts⁴².

3° La question de savoir si l'autorité doit répondre à une réclamation portant sur le respect de la légalité est controversée⁴³.

47. **Forme que doit prendre la réponse aux réclamations** : la jurisprudence considère qu'il n'y a pas d'obligation à rencontrer chaque réclamation de manière individuelle. Le particulier doit trouver dans la délibération une réponse suffisante à sa réclamation, que ce soit par une prise de position individuelle ou par une directive générale⁴⁴.

Il y a donc lieu de considérer que les délibérations forment un tout : les propositions portant sur des cas concrets doivent se lire en corrélation avec les autres parties de la délibération, a fortiori avec les observations générales éventuellement émises. Il peut être répondu à une réclamation à l'occasion d'une autre réclamation ou être renvoyé à l'avis d'une autorité consultée (pourvu que l'avis de celle-ci soit reproduit dans le texte).

Par contre, il est bien évident que la réponse à la réclamation suppose une motivation adéquate ce qui exclut des mentions type "pas d'accord" ou "le plan de secteur doit être maintenu"⁴⁵.

⁴⁰ C.E., n° 26.318, 27 mars 1986, Boon; C.E., n° 27.627, 10 mars 1987, Lambert.

⁴¹ Voyez C.E., n° 20.579, 24 septembre 1980, Pilaete; C.E., n° 24.666, 21 septembre 1984, Kumps.

⁴² C.E., n° 39.300, 5 mai 1992, Neuville.

⁴³ C.E., n° 40.938, 4 novembre 1992, Theate qui dispense l'autorité de cet examen; Contra : C.E., n° 21.279, 19 juin 1981, Libert et Malaise.

⁴⁴ Voyez la jurisprudence citée par F. Haumont, Urbanisme - Région wallonne, op. cit., p. 292.

⁴⁵ Voyez à ce propos F. Haumont, op. cit., p. 292 ; voyez arrêt récent C.E., n° 149.576, 28 septembre 2005, Dethier.

3° **Limitation du pouvoir de modifier un document planologique après l'enquête publique :**

48. **Principe :** "il est de jurisprudence constante qu'une enquête doit être recommencée si, après son organisation, *des modifications fondamentales sont apportées aux projets qui ont été soumis à enquête* : il y va de l'effet utile de l'enquête. La jurisprudence précise toutefois qu'il n'y a pas lieu de recommencer l'enquête lorsque l'innovation proposée résulte d'une proposition qui est contenue dans les observations faites lors de l'enquête ou qui s'y rattache ou en découle nécessairement ou logiquement"⁴⁶.

Il faut néanmoins être attentif au libellé de chaque disposition organisant la procédure d'adoption du plan ou du schéma. Il est en effet des circonstances dans lesquelles toutes les modifications, quelle que soit leur origine, doivent être soumises à une nouvelle enquête publique (voyez article 51, § 4 du Code wallon avant sa réforme par le RESA).

volonté de modifier
le plan ou le schéma

modif. mineure

modif. substantielle

issu récl.

issu avis

OK

OK

nelle enq.

49. **Les adaptations mineures ou formelles sont autorisées sans nouvelle enquête publique :** ainsi, ne fut pas considérée comme une modification substantielle le passage d'une zone d'habitat en zone de récréation et de séjour dans la mesure où la zone d'habitat (en Région wallonne - article 170.1.0 de l'ancien Code wallon) pouvait comporter des équipements touristiques⁴⁷. Une modification importante est évidemment le passage d'une zone constructible à une zone non constructible ou l'inverse⁴⁸ ou l'inscription du tracé d'une

⁴⁶ Voyez B. Jadot, L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement, R.D.C., 1995, p. 331.

⁴⁷ C.E., n° 36.465, 20 février 1991, Leurquin; voy. par analogie avec les modifications dans le cadre des procédures de délivrance de permis : C.E., n° 83.497, 16 novembre 1999, Detienne et Dantine; C.E., n° 84.389, 23 décembre 1999, commune de Mont-St-Guibert.

⁴⁸ Voyez à cet égard, C.E., n° 59.575, 8 mai 1996, Golfinger; C.E., n° 78.708, 11 février 1999, Delstanche, J.L.M.B., 1999, p. 1280 et obs. N. Van Laer : "*considérant qu'une nouvelle enquête publique est requise lorsqu'une modification fondamentale du plan qui a fait l'objet d'une enquête est apportée suite à l'avis de la C.R.A.T., si cette modification ne se fonde pas sur une observation formulée lors de l'enquête publique; que s'il est vrai qu'en l'espèce des réclamations concernant la zone de services ont été formulées, ce n'est pas pour en demander le déplacement, mais la suppression; qu'en déplaçant la zone de services projetée d'une zone agricole d'intérêt paysager à une autre, la CRAT ne rencontre pas les préoccupations des réclamants, de sorte que son avis ne peut pas, sur ce point, être considéré comme justifié par les réclamations; qu'il est établi que les requérants n'ont pas eu la possibilité de faire part de leurs observations quant au changement de destination des parcelles qui les intéressent*".

voirie⁴⁹. Il n'y a pas modification fondamentale si les seuls éléments fournis après l'enquête publique sont des compléments d'information et précisions apportées par le demandeur⁵⁰

50. **La modification fondamentale doit reposer sur une réclamation** : la jurisprudence est fixée en ce sens que l'autorité décidant d'adopter le plan ne peut modifier de manière importante celui-ci sans se fonder sur une réclamation suggérant ladite modification⁵¹.
51. **Les modifications suggérées par les instances consultées** : la question est de savoir s'il convient de recommencer une enquête portant sur un projet de plan quand il est envisagé d'y apporter une modification à la suite d'une suggestion faite, non pas lors de l'enquête publique, mais à l'occasion de l'avis émis par l'une des autorités consultées après cette enquête publique.

L'arrêt Creppe, prononcé par le Conseil d'Etat le 17 décembre 1991 (n° 38.349) tranche clairement cette question en estimant que l'enquête publique doit être recommencée si la modification résulte uniquement de l'avis de l'instance consultée⁵².

52. **Certains estiment que toute modification fondamentale devrait faire l'objet d'une nouvelle enquête publique** : selon B. Jadot⁵³, *"l'on ne peut pas dire qu'une modification préconisée lors d'une enquête exprime nécessairement le point de vue du public en général : celui-ci est composé de personnes ayant des intérêts divers, lesquels ne sont pas toujours convergents. Les suggestions faites par un ou plusieurs participants peuvent susciter, à leur tour, de nouvelles observations d'une autre nature, émanant d'autres personnes. Ne pas organiser une nouvelle enquête publique en pareil cas peut conduire à priver, ici aussi, l'enquête de toute portée utile et à méconnaître l'autorité des citoyens devant l'enquête"*.

Prenons l'exemple suivant. Au projet de plan de secteur, le bien est affecté en zone agricole. Le propriétaire sollicite que le bien soit repris en zone d'habitat. Le plan adopté définitivement respecte cette suggestion. Par contre, le voisin peut s'estimer lésé. Lors de l'enquête publique, il n'a pas réclamé puisque le bien était situé en zone agricole ce qu'il souhaitait. L'affectation à l'habitat n'a pas été soumise à sa consultation. Ne peut-on considérer que l'effet utile de l'enquête publique est atteint ?

Cette doctrine n'est pas avalisée par la jurisprudence. Certains auteurs estiment que s'il fallait suivre une telle exigence, il faudrait indéfiniment recommencer les enquêtes publiques puisqu'il se trouve souvent des circonstances dans lesquelles l'autorité est amenée à accepter certaines réclamations. Dans ce cas, il faudrait systématiquement recommencer l'enquête publique, ce qui alourdirait considérablement les procédures (voyez F. Haumont, op. cit, p. 295). Au surplus, de telles exigences pourraient conduire les autorités à rejeter un motif de réclamation dans le seul but d'éviter de devoir recommencer l'enquête publique.

⁴⁹ C.E., n° 82.605 et 82.606, 30 septembre 1999, Kogoj ; voyez deux arrêts récents énonçant le même principe à propos de modifications apportées à des demandes de permis après l'enquête publique : C.E., n° 127.346, 22 janvier 2004, commune de Montigny-Le-Tilleul ; C.E., n° 125.937, 2 décembre 2003, s.a. Parteck et Van Hecke.

⁵⁰ C.E., n° 170.235, 19 avril 2007, Bellin et Molitor.

⁵¹ Voyez notamment C.E., n° 38.349, 17 décembre 1991, Creppe ; C.E., 27 novembre 1992, Duray ; C.E., n° 59.575, 8 mai 1996, Gofinger ; C.E., n° 83.531, 19 novembre 1999, Pierson et crts ; C.E., n° 82.605 et 82.606, 30 septembre 1999, Kogoj ; C.E., n° 22.072, 23 février 1982, Vermer et commentaires de B. Jadot, Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, J.T., 1984, p. 691.

⁵² C.E., n° 78.708, 11 février 1999, Delstanche, J.L.M.B., 1999, p. 1280 et obs. N. Van Laer.

⁵³ Droit communal, 1995, p. 332.

G. RELATION ENTRE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES AUTRES POLICES ADMINISTRATIVES

1° Principe : séparation des polices administratives :

53. **Séparation et indépendance des polices :** le Conseil d'Etat prononça un arrêt le 8 février 1974 consacrant l'absence de prééminence d'un système législatif sur un autre, à défaut d'indication en sens contraire⁵⁴. Il s'en déduit que l'appréciation d'un aspect de l'environnement au regard d'un autre système législatif ne lie pas les autorités qui conçoivent ou mettent en oeuvre un autre système, même si les deux appréciations émises concernent la même personne, le même bien et une activité que l'intéressé envisage comme formant un tout⁵⁵.

Chaque police administrative a donc un objectif déterminé et les mesures adoptées sont donc strictement limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre ledit objectif. Ainsi, le Conseil d'Etat fut amené à considérer qu'un plan particulier d'aménagement est illégal s'il se fonde sur des considérations purement commerciales. Il en va ainsi du plan particulier qui sort de sa mission légale lorsqu'il entend limiter, dans une zone de logement, de commerce et d'industrie, le commerce de même nature à 10 % de la surface de cette zone. En effet, ce faisant, l'autorité juge une activité commerciale déterminée et déborde de la réglementation de l'urbanisme pour pénétrer dans le domaine de la réglementation du commerce⁵⁶.

2° Les tempéraments au principe :

54. **La place centrale occupée par l'aménagement du territoire :** toutes les législations régionales contiennent une disposition déterminant le champ d'application des réflexions qu'elles couvrent. Ce texte est généralement rédigé de manière très large afin de permettre des réflexions en matière économique, sociale, environnementale et patrimoniale (voyez article 1 § 1 du Code wallon; article 3 du COBAT et article 4 du décret flamand du 18 mai 1999). Comme on le voit, l'aménagement du territoire et la planologie qu'il prône, a naturellement pour fonction d'influencer bon nombre d'autres secteurs d'activité. En effet, la répartition des fonctions sur un territoire donné a nécessairement des conséquences en terme économique et social. Il en va évidemment ainsi lorsqu'une zone d'activité économique (zone industrielle, zone artisanale, zone de service, ...) est créée. Par ailleurs, les affectations des plans et schémas ont nécessairement une incidence en matière environnementale ou patrimoniale⁵⁷.

Cette situation oriente progressivement la jurisprudence du Conseil d'Etat vers le constat de la place centrale occupée par la planologie en matière d'aménagement du territoire. Un

⁵⁴ C.E., n° 16.236, Huriaux - Ponselet, R.J.D.A., 1974, p. 178, rapport J. Hoeffler. ; voyez encore récemment : C.E., n° 120.752, 19 juin 2003, Martin ; C.E., n° 120.877, 24 juin 2003, Iserentant.

⁵⁵ Voyez essentiellement 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.

⁵⁶ C.E., n° 23.466, 2 septembre 1983, Vandebroele.

⁵⁷ Voyez néanmoins C.E., n° 120.752, 19 juin 2003, Martin : qui précise que les matières de l'urbanisme et de l'environnement ne se recoupent pas sur l'aspect esthétique des constructions (commentaires de Michel Pâques, Amén.-Env., 2004, p. 52).

tel principe pourrait se fonder sur le fait que les plans de secteur sont naturellement voué à fournir un cadre global, à l'intérieur duquel les autres polices sectorielles, comme le plan des déchets, doit s'intégrer.

55. **Les plans régissent l'octroi des autorisations administratives relatives à d'autres polices**⁵⁸ : selon Monsieur Jadot, "les décisions à portée individuelle doivent respecter l'ensemble des dispositions à valeur réglementaire et donc hiérarchiquement supérieures, *quelle que soit la police administrative dans le cadre de laquelle elles furent adoptées*". Il s'en déduit ainsi que l'ensemble des autorisations administratives délivrées sur base des polices existantes doivent respecter les plans d'aménagement, à tout le moins ceux à valeur réglementaire.

Il faut observer que le Conseil d'Etat n'a jamais consacré expressément le principe. Il a néanmoins considéré que les permis d'implantation commerciale délivrés en application de la loi du 29 juin 1975 devaient respecter les plans d'aménagement⁵⁹. Il en va de même en ce qui concerne les permis d'exploiter⁶⁰. Le Conseil d'Etat a également considéré, à l'occasion d'un arrêt du 6 juin 1996, que les autorités compétentes en matière de monuments et sites sont tenues de respecter les plans d'aménagement en vigueur. Elles ne peuvent interdire des actes ou travaux conformes à ces plans, ni ne peuvent empêcher la réalisation de ces plans⁶¹.

56. **L'intégration du droit de l'environnement dans le droit de l'aménagement du territoire** : les plans, tels que conçus par la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, se préoccupaient assez peu de considérations en matière d'environnement. Les notions d'écologie et d'environnement en réalité ne sont nées que dans les années 80. Ce phénomène est caractéristique à propos de la situation existante qui, à propos des plans de secteur, se résumait essentiellement à une carte IGN présentant l'emplacement des constructions existantes. Des questions telles l'emplacement des nappes phréatiques, la qualité du sol ou du biotope étaient ignorées.

Depuis l'avènement des différentes législations en matière d'environnement, généralement à partir des années 80, on s'oriente vers une intégration progressive des deux matières. Dans ce cadre, l'entrée en vigueur des législations régionales en matière d'étude d'incidences sur l'environnement constitue une avancée considérable. Nous consacrerons le chapitre qui suit spécifiquement à cette question.

⁵⁸ 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. 93.

⁵⁹ Voyez F. Haumont, Urbanisme - Région wallonne, op. cit., p. 990; C.E., n° 85.640, 28 février 2000, s.p.r.l. Onis, Amén.-Env, 2000/3, p. 230, note F. Boon.

⁶⁰ F. Haumont, op. cit., p. 943; C.E., n° 71.933, 19 février 1998, Halleux; C.E., n° 81.001, 16 juin 1999, Halleux; C.E., n° 83.100, 25 octobre 1999, Pilawski; C.E., n° 88.538, 30 juin 2000, Halleux.

⁶¹ C.E., n° 59.917, s.a. Invest Europe Hunting II, et obs. B. Jadot qui observe que l'arrêt prononcé par le Conseil d'Etat le 13 mars 1980 (n° 20.190) va en sens contraire "*aucune contradiction ne peut exister entre les prescriptions d'un plan d'aménagement et celles qui résultent d'un arrêté de classement. De même que la circonstance qu'une propriété se trouve visée par un plan d'aménagement lui donnant une affectation déterminée et n'oblige pas le propriétaire concerné à transformer son bien de manière à en adapter l'utilisation aux prescriptions du plan, un arrêté de classement n'a pas pour effet de contraindre le propriétaire d'un site classé à modifier celui-ci de quelque manière que ce soit. L'un et l'autre se bornent à interdire que soit effectués au bien concerné des transformations contraires aux prescriptions qu'il porte. Ne créant ainsi que des obligations de ne pas faire, qui se cumulent, ils ne peuvent se trouver en contradiction ni, partant, déroger l'un à l'autre*". En Région de Bruxelles-Capitale, cette solution est expressément confirmée par l'article 46 de l'ordonnance du 4 mars 1963 relative à la conservation du patrimoine immobilier.

3° L'évaluation des incidences des plans et schémas :

57. **Directive européenne 85/337 du 27 juin 1985 :** la Directive européenne du 27 juin 1985, n° 85/337, impose aux Etats membres de prendre les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences (article 2).

L'autorisation est définie comme étant : « *la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet* ». On a longtemps considéré qu'une telle évaluation des incidences ne devait donc porter que sur les permis d'urbanisme ou de lotir.

58. **Evolution des conceptions : de l'évaluation des permis à l'évaluation des plans et schémas :** les praticiens de la matière ont estimé qu'il serait opportun d'envisager que l'évaluation des incidences intervienne le plus en amont possible de toute décision, et donc notamment lors des procédures dites « *de planification* ».

En effet, quelle est encore la portée d'une évaluation des incidences intervenant sur un projet alors que le plan d'aménagement a déjà éventuellement consacré le principe de l'implantation d'une telle affectation à l'endroit considéré ?

La Cour européenne de justice a été saisie d'une question préjudicielle à propos du champ d'application de la Directive 85/337⁶² qui l'amena à prononcer un arrêt le 18 juin 1998 dont l'enseignement consacre la thèse qui était déjà mise en avant par une partie de la doctrine. En l'espèce, l'« *autorisation* » litigieuse consistait dans l'adoption en 1993 d'un plan d'aménagement prévoyant la création d'un port et d'une zone industrielle prolongeant la zone portuaire de la Ville d'Amsterdam. Ce projet s'inscrivait dans la rubrique 8 de l'annexe I de la Directive 85/335 qui prévoit les projets obligatoirement soumis à étude d'incidences. A l'occasion de cet arrêt, la Cour relève que « *c'est à la juridiction nationale qu'il appartient de déterminer, dans chaque cas d'espèce et sur base de la réglementation nationale applicable, si l'approbation du plan d'aménagement du territoire comporte une autorisation au sens de l'article 1^{er}, § 2 de la directive, à savoir une décision de l'autorité compétente ouvrant le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet en question* ». Il peut donc s'en déduire que tout dépend de la nature des effets du plan dont question au regard de la législation nationale concernée.

Ainsi, sous l'égide de la Directive 85/337, il était déjà admis que certains plans pouvaient ouvrir le droit à réaliser le projet. En réalité, tout dépendait du degré de précision de l'affectation. A notre sens, on ne peut ainsi considérer qu'un plan de secteur affectant une partie du territoire à la zone d'habitat ne peut suffire à conférer un droit à bâtir et donc n'ouvre pas nécessairement le droit à réaliser un projet. Néanmoins, un plan communal d'aménagement, eu égard à son degré de précision, peut avoir cet effet.

Ce point de vue concorde avec l'opinion émise par le Conseil d'Etat dans le cadre de l'avis rendu à propos de plusieurs projets de décret⁶³.

⁶² C.J.C.E., 18 juin 1998, Aff. C-81/96 ; voyez les commentaires de J. Sambon, in Amén.-Env., 1999, p. 76.

⁶³ Voyez notamment l'avis émis à propos du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets en ce qui concerne la procédure d'étude d'incidences sur les projets de plans des centres d'enfouissement technique (avis de la section de législation du Conseil d'Etat, L. 24.240/9 du 20 mars 1995, documents parlementaires, session extraordinaire, 49 (1995), n° 1, p. 58 ; le même avis a été émis à propos du projet de décret wallon qui deviendra le décret du 27 novembre 1997 instaurant le nouveau Code wallon.

59. **Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement :**

* *de quels plans et programmes s'agit-il ?*

Deux types de plans et programmes sont visés. Il s'agit tout d'abord des plans et programmes élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation du sol **et** qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets visés aux annexes 1 et 2 de la Directive 85/337 pourra être autorisée à l'avenir ou pour lesquels une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la Directive 92/43 (article 3, § 2).

Par ailleurs, sont également concernés les « autres » plans, à savoir ceux pour lesquels les Etats membres déterminent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qui ne sont pas visés par l'article 3, § 2 (article 3, § 4).

* *les exceptions à l'obligation de soumettre les plans et programmes à évaluation des incidences :*

Certains plans et programmes sont exonérés d'office de l'obligation de réaliser une évaluation des incidences. Il s'agit des plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile ou encore des plans et programmes financiers ou budgétaires (article 3, § 8). Par ailleurs, à titre transitoire, ne sont pas soumis à évaluation les plans et programmes cofinancés par l'Union européenne au titre des périodes en cours dans le cadre des fonds structurels ou FEOGA (article 3, § 9).

Par ailleurs, la directive prévoit que les plans et programmes qui ne visent que l'utilisation de petites zones au niveau local ou des modifications mineures à des plans et programmes eux-mêmes soumis au rapport d'incidences ne sont pas en principe soumis à une évaluation environnementale. L'évaluation ne devra éventuellement intervenir que lorsque les Etats membres établissent que les plans et programmes en question sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (article 3, § 3).

* *le contenu de l'évaluation environnementale :*

L'évaluation environnementale imposée par la Directive 2001/42 couvre tout le processus d'évaluation et notamment la rédaction d'un rapport sur les incidences environnementales dont le contenu est déterminé à l'annexe I de la directive.

En vertu de l'article 5, § 2, les informations que doit comporter ce rapport sont celles qui peuvent raisonnablement être exigées compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation. Par ailleurs, la directive européenne tient compte du fait qu'une évaluation peut avoir été réalisée par un plan ou un schéma de niveau hiérarchique supérieur. Dans ce cas, il paraît inutile de recommencer l'évaluation des incidences sur les éléments déjà appréciés au niveau supérieur. Ainsi, lorsqu'un rapport sur les incidences environnementales a déjà été établi par un plan ou schéma hiérarchiquement supérieur ou inférieur au projet de plan concerné, les autorités compétentes peuvent réutiliser ce précédent rapport (article 4, § 3).

* *la procédure :*

En ce qui concerne l'organisation proprement dite de cette évaluation, la directive laisse le choix de la procédure aux Etats membres. Elle impose néanmoins une consultation de certaines autorités compétentes, du public et du ou des Etats membres susceptibles d'être concernés.

* *la décision :*

La directive impose la prise en considération du rapport sur les incidences environnementales et des avis exprimés par le public, les autorités et éventuellement les autres Etats membres.

Plus précisément, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme et dont le rapport sur les incidences et les différents avis émis ont été pris en considération doit accompagner la décision (article 9).

* *le suivi environnemental :*

Les Etats membres sont tenus, en application de l'article 10 de la directive, d'assurer le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes, afin d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et être en mesure d'engager les actions correctrices qu'ils jugent appropriées.

II. LA REGION WALLONNE

60. A l'issue de la régionalisation instaurée par la loi du **8 août 1980**, la Région wallonne a codifié la législation de l'époque pour créer le « *Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine* ». Cette opération a été réalisée par l'arrêté du **14 mai 1984**.

Il s'agissait en réalité d'une opération de codification dont l'objectif était de réunir sous un même texte les différentes dispositions législatives et réglementaires alors en vigueur, à savoir la loi du 29 mars 1962 et ses arrêtés d'application. Ci-après, nous utiliserons la dénomination « *ancien code* ».

Trois modifications décrétales importantes sont intervenues par la suite.

En première lieu, le décret du **27 avril 1989**, dit « de décentralisation et de participation », a, notamment, en matière de planologie, remplacé le plan général d'aménagement par un schéma de structure communal (voyez ce qui sera dit ci-après à l'occasion de la présentation du cadre planologique général).

En deuxième lieu, le décret du **27 novembre 1997** a totalement réécrit le Code wallon adopté en 1984 et à cette occasion a, notamment, imposé la réalisation d'étude d'incidences sur l'environnement préalablement à l'adoption des plans de secteur et, facultativement, des plans communaux d'aménagement. Ce Code est usuellement dénommé « *nouveau Code* »

Troisièmement, un décret du **18 juillet 2002** (dit d'« optimisation du Code »), entré en vigueur le 1^{er} octobre 2002, a apporté de multiples modifications aux dispositions applicables en matière de planologie. Principalement, il s'est agi de transposer en droit belge le prescrit de la directive européenne du 27 juin 2001 relative à l'évaluation de l'incidence de certains plans et programmes. Par ailleurs, diverses adaptations, qui seront détaillées ci-après, ont été apportées à la définition des affectations des plans de secteur.

A l'égard de bon nombre des dispositions relatives à la planologie, contenues dans ce décret du 18 juillet 2002, il est important de signaler que leur entrée en vigueur dépend de l'adoption par le Gouvernement d'un arrêté. Or, notamment en ce qui concerne la plupart des nouvelles règles relatives à l'évaluation des incidences et qui constitue une transposition de la directive européenne, l'arrêté en question n'a toujours pas été adopté.

Il fallut attendre le décret du **3 février 2005** dit de relance économique et de simplification administrative pour que certaines de ces dispositions du décret du 18 juillet 2002 entre en vigueur. Par contre, ce décret du 3 février 2005 apporta bon nombre de retouches tant à la procédure d'adoption des plans et schémas qu'à la légende des plans de secteur. De multiples décrets ultérieurs sont intervenus apportant des modifications successives au CWATUPE.

A. PAYSAGE PLANOLOGIQUE GENERAL

Le paysage planologique imaginé par la loi du 29 mars 1962 était véritablement luxuriant, pour ne pas dire excessif. Tous les plans avaient alors valeur réglementaire et couvraient des territoires de plus en plus réduits, avec une précision de plus en plus grande.

P.R.A.T.	Région au sens urbanistique
P.S.	Sous-région
P.G.A.	Tout le territoire communal
P.P.A.	Partie de commune

Le décret du 27 avril 1989 de décentralisation et de participation abrogea tous les P.G.A. et les remplaça par des schémas de structure communaux. Le décret du 27 novembre 1997 qui instaura le nouveau Code wallon vient réorganiser la hiérarchie des plans et schémas en remplaçant le PRAT par un SDER.

	outil de conception valeur indicative	outil de fixation valeur réglementaire
Niveau régional	S.D.E.R. schéma de développement de l'espace régional	P.S. plan de secteur
Niveau communal	S.S.C. schéma de structure communal	P.C.A. plan communal d'aménagement

B. HIERARCHIE

1° Rapport entre les plans de secteur et les plans communaux d'aménagement :

a. PS antérieur au PCA :

61. **Le plan communal précise le plan de secteur; il peut au besoin y déroger :** l'article 48 du Code wallon est libellé de la sorte :

“Le plan communal d'aménagement précise, en les complétant, le plan de secteur et les prescriptions visées à l'article 46 ... Il peut, au besoin, et moyennant due motivation, déroger au plan de secteur conformément à l'article 54, 3°, et pour autant que réunies soient simultanément les conditions suivantes :

1° la dérogation ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan de secteur;

2° la dérogation est motivée par des besoins sociaux, économiques, patrimoniaux ou environnementaux qui n'existaient pas au moment de l'adoption définitive du plan de secteur;

3° il doit être démontré que l'affectation nouvelle répond aux possibilités d'aménagement existantes de fait."

Il est tout d'abord à noter qu'outre les trois conditions mentionnées ci-dessus, le plan communal d'aménagement doit également se conformer aux prescriptions de l'article 46, lequel contient certaines dispositions applicables à la révision des plans de secteur (voyez ci-après).

Pour le surplus, les conditions mises à la dérogation tirent en partie leur origine de la jurisprudence ancienne initiée par l'arrêt Meubelcentrale Heylen. Il convient néanmoins d'observer que les conditions mises en place par l'article 48 sont plus laxistes et semblent favoriser l'adoption d'un plan communal d'aménagement dérogatoire. Au cours des travaux préparatoires du décret du 27/11/97, le Ministre LEBRUN justifia cette ouverture de la façon suivante : *"peu usitées jusqu'il y a peu, les dispositions en projet abordent les notions de plan communal à caractère dérogatoire et de plan communal élaboré ou révisé à l'initiative du Gouvernement. Cette double approche fait écho au recours à la procédure de révision partielle du plan de secteur qui peut se révéler inadéquate à l'objet ou à l'ampleur du problème à rencontrer. Ainsi, bon nombre des révisions partielles menées à ce jour ne sont de nature à relever d'une problématique à l'échelon de tout un secteur. Dès lors, la réorientation de certaines zones d'affectation vouées à l'urbanisation peut être atteinte par le biais de plans communaux à caractère dérogatoire au plan de secteur, sans que cela n'entraîne une atteinte à la zone⁶⁴.*

Les trois conditions de l'article 48 appellent les observations suivantes.

- *Ne pas porter atteinte à l'économie générale du plan de secteur* : il s'agit d'une question d'appréciation dans le cadre de laquelle le juge ne pourra intervenir que marginalement.
- *Intervention en faveur de besoins sociaux, économiques, patrimoniaux ou environnementaux qui n'existaient pas au moment de l'adoption définitive du plan de secteur* : la jurisprudence ancienne avait souligné que le plan communal d'aménagement dérogatoire ne peut intervenir dans le but de corriger une erreur commise au plan de secteur. Ce principe est donc maintenu. Par contre, contrairement à ce que prévoyait la jurisprudence du Conseil d'Etat, il n'est pas nécessaire de démontrer que l'affectation du plan de secteur est dépassée. Une telle condition constituait le plus souvent une entrave à la dérogation.
- *L'affectation nouvelle doit répondre aux possibilités existantes de fait* : cette exigence est a priori plus aisée à rencontrer dans la mesure où il est rare que l'on réalise un plan sur un terrain qui n'est pas capable de recevoir l'affectation envisagée. Néanmoins, il faut tenir compte du fait que cette condition intègre les problèmes liés à la capacité des réseaux des infrastructures de communication et de transports de fluides et d'énergie. Ainsi, il pourrait être reconnu qu'il n'y est pas satisfait si des problèmes de mobilité trop importants pourraient résulter de l'urbanisation envisagée.

⁶⁴ Travaux préparatoires, 233 (1996-1997) - n° 222, p. 5.

Si ces conditions ne peuvent être réunies, il faut alors envisager de procéder à la révision du plan de secteur.

62. **Effets de la dérogation** : comme l'exposent les articles 19, § 3, alinéa 2, et 48, alinéa 3, les dispositions auxquelles il est dérogé dans les conditions prévues à l'article 48 cessent de produire leurs effets.

b. PS postérieur au PCA :

63. **Abrogation implicite et explicite** : le Code wallon combine les deux solutions possibles, étant l'abrogation implicite et explicite.

L'article 45 précise que "*l'arrêté du Gouvernement adoptant le plan abroge les dispositions non conformes, qu'il énumère, des plans communaux d'aménagement en vigueur*". Une telle hypothèse à l'avantage de la clarté en évitant le débat sur la question de savoir si les dispositions des plans sont compatibles ou non. Par ailleurs, cette possibilité permet au Gouvernement d'envisager, par exemple par souci de cohérence, d'abroger certaines dispositions au-delà de celles qui sont incompatibles avec le plan de secteur.

L'article 45 débute par la mention "*sans préjudice des articles 19, § 3, alinéa 3*". Cette disposition est libellée de la sorte : "*de même, les prescriptions d'un plan communal d'aménagement qui sont incompatibles avec celles d'un plan de secteur approuvées postérieurement cessent de produire leurs effets*". Ce texte consacre donc le principe de l'abrogation implicite, qui en tout état de cause, et donc en cas de silence de l'arrêté adoptant le plan de secteur, demeure d'application.

La perte d'effet équivaut évidemment à l'abrogation implicite. Dans ce cas, il demeure à toiletter la situation juridique par la révision du plan communal d'aménagement, ce que permet l'article 54, 2°, b, du CWATUP.

2° Rapport entre les schémas :

64. **Le schéma de structure communal doit en principe respecter le SDER, sauf motivation** : le Code wallon est muet en ce qui concerne le rapport entre le SDER et le schéma de structure communal. Il paraît néanmoins logique de considérer que le schéma de structure communal doit respecter le SDER, lorsque celui-ci a été adopté. En effet, un lien hiérarchique doit logiquement être respecté entre les deux schémas, même en l'absence de dispositions en ce sens dans le Code. L'objet du SDER, qui exprime les options d'aménagement et de développement pour *l'ensemble* du territoire de la Région wallonne (article 13, § 1er), doit conduire à cette solution.

Toutefois, la valeur indicative du SDER permet au schéma de structure communal de s'en écarter moyennant une juste motivation.

65. **Le SDER adopté postérieurement au schéma de structure communal abroge les dispositions de ce dernier qui lui sont contraires** : le SDER a été adopté le 27 mai 1999, alors que différents schémas de structure communaux avaient déjà été approuvés. Comme l'expose Michel PAQUES⁶⁵, en vertu du principe hiérarchique qui doit régir les relations entre les deux schémas, il faut retenir que le SDER a abrogé implicitement les dispositions des schémas de structure communaux antérieurs qui lui sont contraires.

⁶⁵ Op. cit., p. 210.

3° **Rapport entre les schémas et les plans :**

a. **Le SDER et le plan de secteur :**

66. **SDER antérieur au plan de secteur :** l'article 22 précise que *“le plan de secteur s'inspire des indications et orientations contenues dans le schéma de développement de l'espace régional”*. Cela signifie que l'auteur du plan de secteur doit suivre en principe les indications du SDER, mais il peut s'en écarter moyennant due motivation.
67. **SDER postérieur au plan de secteur :** un schéma à valeur indicative ne peut avoir pour effet d'abroger implicitement un plan à valeur réglementaire. Ainsi, la valeur réglementaire du plan de secteur prime sur la valeur indicative du SDER.

b. **Le SDER et les PCA :**

68. **SDER antérieur au PCA :** lorsque le SDER a fait l'objet d'une traduction à travers les plans de secteur, il est bien évident que les PCA doivent respecter le plan de secteur, sauf dérogation. Aucune disposition ne règle le rapport entre le SDER et le plan communal d'aménagement. Il nous semble logique de considérer que le SDER, qui contient les options pour l'ensemble du territoire wallon influence le plan communal au même titre que le plan de secteur. Il doit donc en principe le respecter sauf motivation.
69. **SDER postérieur au PCA :** la valeur indicative du SDER ne peut primer sur la valeur réglementaire du PCA.

c. **Schéma de structure communal et plan communal d'aménagement :**

70. **Schéma de structure communal antérieur au plan communal d'aménagement :** suivant l'article 48 du Code wallon, le plan communal d'aménagement est établi après examen du schéma de structure communal. Cette formulation est pour le moins ambiguë. Avec M. Pâques⁶⁶, nous pensons que le PCA doit en principe respecter le schéma de structure communal. Mais, à l'instar du rapport entre le plan de secteur et le SDER, la valeur indicative du schéma de structure communal permet à l'autorité d'adopter un PCA qui s'écarte du schéma de structure communal, pour autant que sa décision soit motivée à cet égard.
71. **Schéma de structure communal postérieur au PCA :** la valeur réglementaire du PCA l'emporte sur la valeur indicative du schéma de structure communal.

C. **SCHEMA DE DEVELOPPEMENT DE L'ESPACE REGIONAL (SDER)**

Indications bibliographiques - P. LEVERT, « Le schéma de développement de l'espace régional », in *La réforme du droit wallon de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, actes du Colloque interuniversitaire des 5 et 6 mars 1998*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 27 et s. ; P. BOUILLARD et F. HAUMONT, « Aménagement du Territoire (Région wallonne) », in *Guide de droit immobilier*, Diegem, Editions Kluwer, VII.4.2.1 ; *Commentaire systématique du « Nouveau » CWATUP*, pp. 15 à 23 ; M. DELNOY, *Le Code wallon de l'Aménagement du*

⁶⁶ Op. cit., p. 211.

Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine expliqué, Liège, Editions de la Chambre de Commerce et d'Industrie, 2002, pp. 29 à 45.

1° **Généralités** :

- 72 **Champ d'intervention** : Le schéma de développement de l'espace régional est appelé à être l'outil de conception de l'ensemble de la politique en matière d'aménagement du territoire qui doit se développer sur le territoire de la Région wallonne. L'aménagement du territoire et la planologie qu'il prône ont naturellement pour incidence d'influencer bon nombre d'autres politiques, notamment en matière économique, sociale et environnementale. Du reste, l'article 1^{er}, § 1^{er}, du Code wallon confirme cette conception fédéralisatrice de l'aménagement du territoire.

Ce phénomène est davantage marqué en ce qui concerne les relations entre la planologie et les options fondamentales qui doivent présider en matière d'environnement. L'évaluation des incidences imposées par la directive 2001/42 du 27 juin 2001 renforce ce lien avec la matière de l'environnement en ajoutant aux appréciations émises dans le cadre d'un tel schéma un volet environnemental.

On rappellera sur ce point que la section de législation du Conseil d'Etat avait attiré l'attention des auteurs de l'avant-projet du décret du 27 novembre 1997 sur les difficultés de relation entre le SDER et d'autres instruments existant, tel que le plan quinquennal visé à l'article 5, 1^o, de la loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et le plan d'environnement pour le plan durable instauré par l'article 8 du décret du 21 avril 1994 (Doc. Parl. wal., (1996-1997) 233 – n^o 1, p. 62; P. Levert, op cit., p. 35).

2° **Contenu** :

73. L'article 13 du Code wallon définit ce contenu. En vertu de son premier paragraphe, le SDER « *exprime les options de l'aménagement et de développement durable pour l'ensemble du territoire de la Région wallonne* ». Une telle définition renvoie à l'article 1^{er}, § 2, du Code au terme duquel l'aménagement du territoire est conçu au moyen du schéma de développement de l'espace régional et du schéma de structure communal. Au cours des travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997, le Ministre exposa que « *le SDER est un document de type politique qui indique les grandes tendances de développement de l'espace* » (Doc. Parl. W., 233, sess. 1996-1997, 222, p. 101). Son objectif est donc d'encadrer le développement du territoire par des choix politiques, ce qui marque clairement sa dimension dynamique.
74. A la différence de ce qui prévaut pour les plans d'aménagement, il n'est pas fait référence à la situation existante de fait et de droit. Eu égard à l'aspect dynamique du schéma, il est prescrit que celui-ci évalue les « *besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux, ainsi que l'analyse et contrainte et potentialité du territoire de la Région wallonne* » (CWATUP, art. 13, § 2, 1^o).
75. Le corps du texte est constitué par la détermination des objectifs à atteindre, distinguant, d'une part, « *les objectifs généraux d'harmonisation des activités, de mobilité, de gestion parcimonieuse du sol, de conservation et de développement du patrimoine dans la perspective du développement durable visé par le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable* » (CWATUP, art. 13, § 1^{er}, 2^o) et, d'autre part, « *les objectifs sectoriels à atteindre,*

notamment en matière de mobilité, d'équipements et d'infrastructures d'intérêt supra régional ou régional » (CWATUP, art. 13, § 2, 3°). Les travaux préparatoires ne nous éclairent pas sur le contenu de ces différentes notions. On peut tout au plus en retenir qu'il existera, en toute logique, une hiérarchie entre les objectifs généraux et les objectifs sectoriels.

Les points 5 à 12 de l'article 13, § 2, du Code wallon intègrent dans le contenu obligatoire l'évaluation des incidences requises par la directive 2001/42 du 27 juin 2001 (Voyez Fr. HAUMONT, « La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : quelques bouleversements en perspective », *Amén.*, 2001/4, pp. 298 et s.). Les éléments imposés visent à se conformer aux exigences de cette directive déterminant les informations à produire et à l'annexe II fixant des critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences à appréhender. Dans un souci de simplification administrative, le décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative a en effet souhaité que l'évaluation des incidences d'un tel schéma soit intégrée au contenu de ce dernier afin d'éviter la rédaction, d'une part, de l'avant-projet de décret et, d'autre part, d'un document séparé procédant à ladite évaluation des incidences. Les travaux préparatoires du décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (*Doc. Parl. W.*, 74, sess. 2004-2005, 1, pp. 25-26) justifie ce procédé de la sorte : « *contrairement au plan, ils (lire les schémas) ne constituent pas des outils d'affectation du sol mais vise à permettre aux autorités régionales et communales de disposer d'une vision prospective de leur développement territorial, à court, à moyen et à long terme, en prenant en considération la notion environnementale et en intégrant dans leur réflexion, la notion de développement durable. Ils constituent donc une évaluation en soi. C'est pourquoi il est proposé d'intégrer dans leur contenu propre un chapitre spécifique reprenant les exigences de la directive 2001/42/C.E.E précitée ».*

Enfin, l'article 13, § 3, du Code wallon détermine le contenu facultatif du schéma, lequel peut indiquer la définition d'aires d'aménagement du territoire et les instruments à mettre en œuvre. Quant aux aires d'aménagement, il s'agit de rendre compte de l'existence de zones homogènes au plan socio-économique ou paysager, sans avoir à tenir compte des limites des plans de secteur (*Doc. Parl. W.*, 233, sess. 1996-1997, 222, p. 104). Les instruments à mettre en œuvre correspondent à la fonction dynamique et opérationnelle du schéma ; il s'agit des mesures pratiques qu'il convient d'adopter pour aboutir aux objectifs et options adoptés.

76. Le schéma de développement de l'espace régional adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999 présente le plan suivant :

Première partie : analyse de la situation et tendances pour l'avenir

- 1° évolution et tendances sur les plans socio-économique et environnemental
- 2° usage et mutation de l'espace régional et évolution des activités
- 3° système de transport et équipement technique
- 4° patrimoine naturel et bâti - paysage
- 5° inscription de la Wallonie au niveau supra régional

Deuxième partie : projet de développement spatial

- 1° objectifs et options
- 2° projet de structure spatiale pour la Wallonie

Troisième partie : mise en oeuvre du projet

- 1° structurer l'espace wallon
- 2° intégrer la dimension supra-régionale dans le développement spatial de la Wallonie
- 3° mettre en place des collaborations transversales
- 4° répondre aux besoins primordiaux
- 5° contribuer à la création d'emplois et de richesses
- 6° améliorer l'accessibilité du territoire et gérer la mobilité
- 7° valoriser le patrimoine et protéger les ressources
- 8° sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs

3° Elaboration et révision :

a) Etablissement de l'avant-projet ou du projet

- 77.** Le schéma de développement de l'espace régional est établi à l'initiative du Gouvernement (CWATUP, art. 14, § 1^{er}, al. 1). Le schéma doit être élaboré par une personne ou autorité disposant de l'agrément requis en vertu de l'article 11 du Code wallon.

La CRAT et le CWEDD sont informés des études préalables et peuvent, à tout moment, formuler les suggestions qu'ils jugent utiles (CWATUP, art. 14, § 1^{er}, al. 2).

Suivant la directive européenne 2001/42, l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le cadre de l'évaluation des incidences doit d'abord être soumis à la consultation des autorités qui, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par l'évaluation des incidences (art. 5, 4). Or, le texte de l'article 14 est muet à cet égard et ne respecte donc pas ladite directive.

Enfin, comme nous l'avons exposé précédemment, l'évaluation des incidences est intégrée au contenu du schéma de développement de l'espace régional et accompagne donc la procédure devant aboutir à son adoption définitive.

b) Adoption provisoire du projet

- 78.** Le Gouvernement wallon est chargé d'adopter provisoirement le projet de schéma de développement de l'espace régional (CWATUP, art. 14, § 2, al. 1).

c) Enquête publique

- 79.** L'enquête publique est annoncée par voie d'affiches dans chaque commune, par un avis inséré dans au moins 3 journaux diffusés dans l'ensemble de la Région wallonne, dont un de langue allemande, ainsi que par un communiqué diffusé à trois reprises par la R.T.B.F. et par le Centre belge pour la radiodiffusion télévision de langue allemande (CWATUP, art. 14, § 2, al. 2). Dès l'annonce de l'enquête publique, le Gouvernement organise une séance de présentation du projet de schéma au chef-lieu de chaque arrondissement administratif et au siège de la Communauté germanophone (CWATUP, art. 14, § 2, al. 3).

La durée de l'enquête publique est de 45 jours (CWATUP, art. 4, al. 1, 1°). Durant cette période, tout tiers intéressé peut obtenir des explications techniques et exprimer ses observations et ses réclamations par écrit ou, au besoin, oralement lors de la clôture de

l'enquête publique (CWATUP, art. 4, al. 1, 6°). Le délai prescrit pour l'enquête est suspendu entre le 16 juillet et le 15 août. Cette suspension s'étend au délai de consultation (CWATUP, art. 4, al. 1, 2°, et al. 3). Le gouvernement ou la commune peuvent décider de toute forme supplémentaire d'information, de publicité ou de consultation, (CWATUP, art. 4, al. 2).

La tenue de l'enquête publique est bien entendu une formalité substantielle dont l'absence vicia le schéma (C.E., 22 juin 2001, Godderie n°96.913). Il arrive plus fréquemment que certaines modalités prévues à l'enquête publique n'aient pas été respectées. Ces éventuels vices de procédure ne conduisent à l'annulation de la décision que si le défaut en question peut nuire à l'information de l'autorité ou à celle du public et a pu empêcher celui-ci de faire valoir son opinion (M. PAQUES, *o. c.*, p. 17 ; C.E., 24 mai 2000, Dufour, n°87.562 ; C.E., 4 novembre 1988, Bultreys, n°31.288 ; C.E., 21 septembre 1993, Reintjens, n°44.142 ; voy. néanmoins, C.E., 1^{er} avril 1997, Taveirne, n°65.796 ; *Doc. Parl. W.*, 233, sess. 1996-1997, 222, p. 104).

d) Consultations

- 79.** En même temps qu'il met à l'enquête publique le projet de SDER, le gouvernement consulte les conseils communaux, la CRAT, le CEDD, ainsi que les personnes et instances que le gouvernement juge nécessaire d'interroger. Ceux-ci transmettent leurs avis au gouvernement dans les 45 jours de la fin du délai de l'enquête publique. A défaut, ces avis sont réputés favorables (CWATUP, art. 14, § 3).

Le contenu de ces différents avis doit logiquement rejaillir sur la motivation des arrêtés adoptant le SDER et le PRD dans la mesure où il appartiendra au gouvernement de justifier des raisons pour lesquelles il ne les suivrait pas (P. LEVERT, *o. c.*, p. 40 ; B. JADOT, « Les effets de l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire – développements récents », *J.T.*, 1984, pp. 685 et s. ; P. GILLIAUX, rapport sous C.E., 17 décembre 1991, Creppe, n°38.349, *Amén.*, 1992, p. 107).

Dans la mesure où le SDER n'a pas valeur réglementaire, l'arrêté du gouvernement qui les adopte ne devra pas être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat.

e) Adoption définitive

- 80.** Le gouvernement adopte définitivement le schéma (CWATUP, art. 14, § 4, al. 1). Aucun délai ne lui est imposé pour ce faire. Néanmoins, à l'instar de ce que nous exposerons à propos du plan de secteur, le temps écoulé entre, d'une part, la réalisation des études préalables et des avis émis et, d'autre part, l'adoption définitive du schéma ne peut être tel qu'il ne permet plus de considérer que ces études ou que le projet de schéma peut encore être regardé comme issu de la procédure prescrite par le Code wallon. Le critère retenu par le Conseil d'Etat est celui du changement intervenu dans les circonstances de fait et de droit. Si celles-ci ont trop sensiblement évoluées, le schéma ne pourra être arrêté sans recommencer la phase préparatoire.

En terme de motivation, il incombe au gouvernement de produire une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le schéma ou dans le plan et dont les avis, réclamations et observations émis ont été pris en considération (CWATUP, art. 14, § 4, al. 1). Cette obligation est issue de l'article 9, 1, b, de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Rien ne s'oppose à ce que cette déclaration environnementale soit intégrée dans l'arrêté adoptant définitivement le schéma ou le plan.

f) Entrée en vigueur

X. L'arrêté du gouvernement wallon est publié au *Moniteur belge* ainsi que la déclaration environnementale (CWATUP, art. 14, § 4, al. 2). Ces publications doivent être intégrales, et donc comprendre les cartes accompagnant le SDER (P. LEVERT, *o. c.*, p. 41).

Dans les 10 jours de publication au *Moniteur belge*, des expéditions du schéma et de la déclaration environnementale sont transmises aux communes, à la CRAT et au C.W.E.D.D. (CWATUP, art. 14, § 4, al. 3).

Ces transmissions n'apparaissent pas comme une condition de l'entrée en vigueur du SDER (P. LEVERT, *o. c.*, p. 41).

81. **La révision du SDER** : l'article 15 du Code wallon précise que "*les dispositions réglant l'élaboration du schéma de développement de l'espace régional sont applicables à sa révision*".
82. **La dimension temporelle du SDER** : aucun délai n'est prévu pour la révision du SDER. Au cours des travaux préparatoires, certains se sont émus de l'absence de délai de validité du SDER alors qu'il est attaché à une politique déterminée⁶⁷.

4° **Effets juridiques** :

83. **Le SDER a une valeur indicative** : étonnamment, le Code wallon n'aborde pas la question. L'article 1er, § 2, précise que l'aménagement du territoire est *conçu* au moyen du schéma de développement de l'espace régional. L'article 13, § 1, expose que le schéma de développement de l'espace régional exprime les *options* d'aménagement et de développement pour l'ensemble du territoire wallon. En ce qui concerne son contenu, l'article 13, § 2, précise que le schéma *indique*.

Le SDER a donc une valeur indicative. Il ne pourrait être envisageable de considérer que le SDER ne contient aucune norme ou des normes sans aucun effet juridique. Il s'agit d'un document à contenu déterminé par la loi, qui est adopté suivant une procédure déterminée avant d'être publié au *Moniteur belge*. Les termes "options et objectifs" de l'article 13 conduisent également à conférer à son contenu la valeur indicative usuelle des schémas.

84. **Le SDER contient-il des normes destinées** : nous avons précédemment exposé la signification de ce terme (voir ci-avant). La question est donc de savoir si les dispositions du SDER s'appliquent directement aux particuliers ou s'adressent uniquement aux autorités chargées de mettre en oeuvre les options et objectifs qu'il détermine.

Le texte du décret du 27 novembre 1997 ne résout pas la question, pas plus que ses travaux préparatoires. Michel PAQUES estime qu'à défaut de précision dans le Code et pour autant que les dispositions concernées le permettent, les schémas peuvent s'appliquer directement aux citoyens, notamment à l'occasion de la délivrance des permis⁶⁸. Cette solution n'a pas le caractère d'évidence. En effet, l'auteur prend position avant d'avoir connaissance du contenu précis du SDER. Or, celui-ci contient le passage suivant : "*les mesures proposées ci-dessous ne fixent pas des conditions d'octroi de permis, mais expliquent comment mettre en oeuvre les orientations définies par les politiques spatiales de la région (p. 144 - 3ème partie : mise en oeuvre du projet)*".

⁶⁷ Doc. Parl., 233 (1996-1997) - nE 222, p. 109.

⁶⁸ Actes du colloque des 5 et 6 mars, *op. cit.*, p. 207.

Dans la pratique, on constate que les dispositions du SDER sont fréquemment invoquées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme.

D. PLANS DE SECTEUR

1° Généralités :

85. **Toute la région est couverte par des plans de secteur** : le territoire régional a été groupé en 22 secteurs. Tous les plans de secteur ont été adoptés entre les années 77 et 87.

Chaque plan couvre une superficie de plus ou moins 500 à 600 km² et ses limites correspondent fréquemment à celles des arrondissements administratifs.

Ces plans de secteur sont établis à l'échelle du 1/10.000. Les cartes à cette échelle ne sont disponibles qu'auprès des Communes et de la Région wallonne. La diffusion auprès du public s'est faite à l'aide de cartes au 1/25.000.

86. **Hégémonie du plan de secteur** : la planologie prévue par la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme était pour le moins luxueuse. Des plans, hiérarchiquement ordonnés sur quatre niveaux, fort proches en terme d'échelle devaient être adoptés : plan régional, plan de secteur, plan général d'aménagement et plan particulier d'aménagement.

La mise en place du plan régional a été longtemps retardée en raison des difficultés rencontrées pour se mettre d'accord sur son périmètre qui devait correspondre à une région au sens urbanistique. Peu de plans généraux d'aménagement ont été adoptés et les plans particuliers n'ont pas connu l'engouement imaginé par le législateur en 1962. Par contre, les plans de secteur ont été systématiquement adoptés, et dans bon nombre de circonstances, par carence d'autre plan, ont régi seuls l'aménagement du territoire.

87. **Les plans de secteur ont mal vieillis** : il était prévu initialement de revoir les plans de secteur périodiquement, en principe tous les 10 ans. Mais leur « accouchement » a été à ce point difficile que l'on hésita longtemps à remettre l'ouvrage sur le métier. Le SDER, ayant été adopté le 27 mai 1999, en principe, on pouvait espérer une révision globale (à savoir de toutes les affectations d'un plan de secteur) desdits plans de secteur dans les années qui suivent.

Malheureusement, l'instauration d'une procédure d'évaluation des incidences portant sur une superficie de 500 à 600 km² rend aujourd'hui l'opération particulièrement périlleuse, pour ne pas dire impossible. Actuellement, les conceptions évoluent davantage vers des révisions partielles thématiques. Il s'agit de revoir l'ensemble des 22 secteurs sur le thème des activités économiques, des carrières, des grandes voiries, ... Plus précisément, plutôt qu'une révision globale portant sur toutes les affectations prévues dans le secteur, il s'agit de révisions partielles et ponctuelles portant sur un type d'affectation.

En tout état de cause, ce travail s'avère nécessaire dans la mesure où la conception qui présida à la réalisation de ces plans d'aménagement est souvent dépassée. Au surplus, les données socio-économiques ont singulièrement évolués.

2° Contenu :

a. Généralités :

88. **Article 23 du Code wallon** : l'article 23 fixe le contenu du plan de secteur.

Une distinction est établie entre le contenu obligatoire du plan de secteur, à savoir les affectations et le tracé existant et projeté du réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluide et d'énergie, et le contenu facultatif, étant les périmètres où une protection particulière se justifie, les prescriptions supplémentaires d'ordre urbanistique ou planologique, les prescriptions supplémentaires d'ordre urbanistique ou planologique et les autres mesures d'aménagement.

89. **La situation existante ne fait plus partie du plan de secteur** : la première indication que devait obligatoirement comporter le plan de secteur était celle de la situation existante (ancien Code wallon, article 10).

Le Code modifié par le décret du 27/11/97 ne fait plus référence à la situation existante au moment de déterminer le contenu du plan de secteur. Cependant, l'article 42, alinéa 1er, du Code mentionne que l'avant-projet de plan de secteur est élaboré "*sur base d'une analyse de la situation de fait et de droit*". Les travaux préparatoires indiquent que le plan "*ne comporte pas la situation de fait et de droit qui est évolutive et qui est un document préparatoire*", et ce dans la mesure où "*il est impossible de garantir qu'entre le moment de l'élaboration, de l'adoption provisoire et de l'adoption définitive du plan de secteur, il n'y ait pas un élément de la situation de fait ou de la situation de droit qui soit modifié*"⁶⁹. Il n'en demeure pas moins qu'en raison du libellé de l'article 42, le plan de secteur est établi à partir d'une situation de fait et de droit. Si celle-ci est erronée, elle aura pour conséquence, conformément à l'ancienne jurisprudence⁷⁰, d'entraîner l'illégalité du plan de secteur⁷¹.

90. **Situation de fait et situation de droit** : la situation existante de fait est la destination que la partie considérée du territoire a déjà reçu en fait (C.E., n° 26.317, 27 mars 1986, Champion). Cette situation est celle qui résulte d'une photographie aérienne du secteur sous forme d'orthophotoplan.

La situation existante de fait doit contenir également les situations de fait illégales (C.E., n° 36.465, 20 février 1991, Leurquin et avis de l'auditeur P. Gilliaux, Amén.-Env., 1991, p.99).

La situation existante de droit comprend la mention des plans d'aménagement existants, la mention des permis de lotir non périmés et des autres décisions administratives qui constituent des contraintes juridiques à respecter dans le cadre de l'utilisation du sol⁷².

91. **Le plan de secteur contient obligatoirement les différentes affectations du territoire** : nous verrons ci-après les différents types de zones que peut contenir le plan de secteur.

⁶⁹ Doc. Parl., 233 (1996-1997) – n° 222, p. 120.

⁷⁰ Voyez F. Haumont, Urbanisme-Région wallonne, Répertoire Notarial, p. 210.

⁷¹ Voyez à cet égard, J-F Neuray, Les plans de secteur : nature juridique, procédure d'élaboration et de révision, in Actes du colloque interuniversitaire des 5 et 6 mars 1998, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 53.

⁷² Pour plus de détails, voyez F. Haumont, op. Cit, p. 209; voyez également C.E., n° 58.935, 28 mars 1996, Anckaert qui n'impose pas la mention des permis de bâtir et des permis d'exploiter, ce qui paraît logique eu égard à l'échelle du plan de secteur.

92. **Le plan de secteur comporte obligatoirement le tracé existant et projeté du réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluide et d'énergie** : il s'en déduit que lesdites installations ne peuvent être autorisées que si elles sont prévues au plan. Au besoin, il faudra recourir à une modification partielle du plan de secteur. A contrario, le Conseil d'Etat a précisé que les infrastructures qui ne peuvent être qualifiées de "principales" peuvent être implantées sans tenir compte de l'affectation prévue au plan de secteur, dans la mesure où son contenu n'est pas appelé à régir leur implantation⁷³. Il faut être attentif au fait que ce principe ne vaut que pour les voiries publiques. Lors de l'établissement d'une voirie privée, il y a lieu de vérifier la compatibilité de l'affectation du bâtiment projeté avec la destination du terrain accueillant la voirie au plan de secteur.

Le plan de secteur peut contenir notamment, des périmètres, des prescriptions supplémentaires et d'autres mesures d'aménagement : Voyez ci-après n° 140.

b. Examen des différentes zones des plans de secteur :

1. Introduction :

95. **Historique** : la définition des différentes zones a été initialement mise en place par un arrêté royal du 28 décembre 1972. L'intention était de donner un langage commun à tous les plans de secteur alors en cours d'élaboration. Il faut ajouter que les plans de secteur ont très souvent recouru à l'adoption de zones spécifiques à leur secteur, non définies par l'arrêté royal du 28 décembre 1972⁷³.

2. La modification du zonage apportée par le décret du 27 novembre 1997 :

96. **L'adoption d'une nouvelle légende - le mécanisme** : le mécanisme de révision classique des plans de secteur suppose le respect d'une procédure administrative dont les objectifs sont notamment d'assurer une participation directe de toutes les autorités administratives concernées, par l'intermédiaire de l'émission d'avis, et des administrés, consultés sur le projet de plan et appelés à émettre éventuellement des réclamations.

Plutôt que d'attendre l'issue de la procédure de révision globale des plans de secteur, il fut choisi, par souci de rapidité et d'efficacité, de modifier la légende de tous les plans de secteur.

L'emplacement des différentes zones déterminées par les anciennes cartes demeure⁷⁴. Par contre, la signification de chaque affectation est modifiée. Plus précisément, l'article 6, § 1 du décret contient une "table de conversion" de cette légende. Ce texte est libellé comme suit :

⁷³ C.E., n° 86.047, 16 mars 2000, Lebichot et Mathonet, Amén.-Env., 2000/4, p. 303, note E. Orban.

⁷³ Un problème de légalité se posait à propos de ces zones spécifiques lorsque le plan de secteur ainsi adopté n'avait pas été soumis à l'avis de la section législation du Conseil d'Etat (C.E., n° 35.720, 24 octobre 1990, Devos, Amén.-Env., 1991, pp.40-42, obs M. Pâques, Plan et consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, J.L.M.B., 1991, pp. 376-383, obs J-F. Neuray, L'obligation de soumettre les projets de plan d'aménagement à l'avis de la section législation du Conseil d'Etat; C.E., n° 51.472, 1er février 1995, Marlier et Dubois; C.E., n° 56.194, 10 novembre 1995, Wellens et consorts, J.L.M.B., 1996, pp. 717 et s., obs. M. Pâques, Quand le plan de secteur doit-il être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; C.E., n° 59.236, 25 avril 1996, Blockx; C.E., n° 75.641, 2 septembre 1998, De Page et Morant).

⁷⁴ Il faut observer néanmoins qu'en égard aux modifications intervenues et au fait que plusieurs anciennes zones sont regroupées sous la même définition, la présentation graphique de certaines zones a été modifiée.

"Dans les plans de secteur en vigueur, sont d'application :
1° *à la zone d'habitat, la prescription de l'article 26;*
2° *à la zone d'habitat à caractère rural, la prescription de l'article 27;*
..."

97. **Concernant la constitutionnalité du procédé :**

La modification de la légende est en réalité une procédure de modification du plan de secteur par le biais d'un décret. Celle-ci ne passe donc pas par la procédure classique (voyez ci-après). Il n'y a donc pas d'évaluation des incidences, d'enquête publique, ni de possibilité pour le citoyen de contester cette révision par le biais d'un recours au Conseil d'Etat.

La question s'est donc posée de savoir si, ce faisant, un tel décret ne viole pas certaines dispositions de la Constitution.

Un premier argument se fonde sur le principe d'égalité en ce que le citoyen ne dispose pas de recours devant le Conseil d'Etat (à ce propos, B. PAQUES, *Les plans de secteur : prescriptions générales des zones*, in *La réforme du droit wallon de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 72 et s.). La Cour d'Arbitrage a déjà abordé ce genre d'argument dans le cadre de recours introduit à l'encontre de décret Flamand qui avaient modifiés les plans de secteur afin de protéger les zones de dunes (voyez arrêts n° 41/95 du 6 juin 1995 et n° 24/96 du 27 mars 1996). La Cour examine si la mesure adoptée (un décret qui modifie le plan de secteur) est une mesure proportionnée à la situation que l'on vise à résoudre.

Un second argument porte sur l'effet cliquet ou standstill. L'article 23 de la Constitution garantit un environnement sain. Cette disposition s'impose au Législateur. Il est donc considéré que le Législateur ne peut réduire le niveau de protection de l'environnement en adoptant des dispositions qui portent atteintes à cet égard à l'arsenal juridique existant. La Cour d'Arbitrage a consacré ce principe dans un arrêt du 14 septembre 2006 (n° 137/2006 ; voyez également arrêt du même jour, n° 135/2006). La Cour s'exprime de la sorte : « *L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de stanstill qui s'oppose à ce que le Législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par le législateur applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général* ». L'arrêt en question portait sur l'article 55 du décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative qui visait à modifier la définition de la zone d'aménagement différé à caractère industriel des plans de secteur. La Cour d'Arbitrage observe que la directive 2001/42 exige une évaluation des incidences pour modifier le zonage des plans de secteur. Par ailleurs, la convention d'Aarhus suppose une participation du public pour ce genre d'intervention. Eu égard à la révision opérée en l'espèce par décret, ces modalités n'ont pas été respectées. La Cour estime donc que l'article 55 en question procède à une régression sensible de la protection offerte au citoyen.

99. **Peut-on envisager de créer des zones spécifiques en dehors de celles définies par le décret du 27 novembre 1997⁷⁵ ?** : la principale réforme du chapitre des plans de secteur apportée par le décret du 27 novembre 1997 fut de modifier la légende des zones et ainsi de conférer valeur décrétable à celles-ci. Elle était inscrite à l'origine dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plan et des plans de secteur et auxquels la "codification" intervenue en 1984 n'avait pas ôté leur valeur réglementaire. Chaque plan de secteur, adopté par un arrêté royal ou de l'exécutif, pouvait

⁷⁵ Voyez à ce propos, J.-F. Neuray, op. cit., pp. 50 et 51.

donc s'en écarter. Au surplus, cette légende se terminait par la mention "autres zones". Il en résultait que l'Exécutif régional pouvait arrêter des plans de secteur "à la carte", en s'écartant du droit commun.

Le Code wallon mis en place par le décret du 27 novembre 1997 énumère une liste de zones qui s'appliquent à l'ensemble des plans de secteur. Selon l'avis émis par le Conseil d'Etat (section législation L 29384/4, 4 juin 1999, Amén.-Env., 2000, p. 254), le Gouvernement n'a plus la possibilité de créer une nouvelle zone. Selon l'article 41 du CWATUP, des prescriptions supplémentaires peuvent être prévues. Cependant, ce faisant, le Gouvernement peut seulement apporter des précisions ; il ne peut pas s'écartier des prescriptions générales qui figurent aux articles 25 et 39 du CWATUP et qui constituent la légende commune des plans de secteur.

3. Zone d'habitat (article 26) :

- 100.** La zone d'habitat est une zone multi-fonctionnelle qui privilégie l'habitat. En effet, si cette zone est principalement destinée à la résidence, toute une série d'autres installations et activités, énumérées de manière limitative, y sont potentiellement admissibles : il s'agit des activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, des établissements socioculturels, des constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs. Ces activités et installations autres que la résidence n'y sont cependant concevables que sous réserve de deux restrictions fondamentales : d'une part, elles ne peuvent mettre en péril, par leur nature, la destination principale, résidentielle, de la zone ; d'autre part, elles doivent être compatibles, *in concreto*, avec le voisinage (CWATUP, art. 26). Qui plus est, chaque zone d'habitat doit désormais accueillir des espaces verts, publics ou privés, mais accessibles au public.

La zone d'habitat n'institue donc qu'une vocation à l'urbanisation : d'une part, un terrain inscrit en zone d'habitat n'est un terrain à bâtir que s'il en possède les qualités intrinsèques, telles que circonscrites par la jurisprudence et, d'autre part, il peut être destiné à l'aménagement d'espaces verts publics.

- 101.** La résidence, destination privilégiée de la zone d'habitat, n'est pas définie. En l'absence de texte, le concept doit être appréhendé dans son acception normale qui a une portée large. Il comprend, notamment, les immeubles à appartements (C.E., 15 mars 1979, Soetemans, n°19.518), les établissements de séjour collectif, tels que les homes pour personnes âgées, les homes pour handicapés, pour autant qu'ils ne prennent pas une dimension hospitalière (C.E., 21 juin 1985, Marien, n°25.502 ; C.E., 18 juin 2004, André et crts, n°132.604).
- 102.** Les installations et activités autres que résidentielles ne sont admissibles en zone d'habitat que dans les limites suivantes :

- tout d'abord, sont seuls concevables les types d'installations et d'activités énumérées, de manière exhaustive, par l'article 26 du Code ; parmi celles-ci, relevons, notamment, concernant les activités de petite industrie, que le mot « *petit* » ne doit pas être appréhendé dans le sens de l'importance de la superficie ou du volume bâti, mais au regard des inconvénients pour le voisinage (C.E., 13 juillet 1979, Delville, n°19.757 ; C.E., 29 avril 1988, Dandois et Bosman, n°29.950). En considérant qu'une activité classée « Seveso » n'a pas sa place dans une zone d'habitat, l'autorité ne porte pas une appréciation manifestement déraisonnable (C.E., 1^{er} avril 1999, s.a. Thermogaz, n°79.747) ; en ce qui concerne les installations touristiques, elles ne sont admissibles que si la zone ou la partie de la zone concernée a fait l'objet d'un plan

communal d'aménagement, sauf si le Gouvernement a dispensé certains actes et travaux de cette obligation (CWATUP, art.140) ; enfin, le Conseil d'Etat a considéré que la multiplication d'installations non résidentielles, constituant à un endroit déterminé un véritable pôle d'activités économiques est incompatible avec la zone d'habitat (C.E., 2 mars 2002, Wilmotte et Goffin, n°104.228) ;

- ensuite, les activités autres que résidentielles ne peuvent être admises en zone d'habitat que sous réserve de deux restrictions : d'une part, elles ne peuvent mettre en péril la destination principale, résidentielle, de la zone d'habitat : cette appréciation s'opère *in abstracto*, au regard de la nature et du degré de nuisance de l'installation qui ne peut empêcher la zone d'habitat de remplir sa fonction résidentielle ; par exemple, une activité récréative, tel un parc d'attraction, paraît incompatible avec la fonction résidentielle ; d'autre part, elles doivent être compatibles avec le voisinage : cette appréciation s'opère plutôt *in concreto*, au regard des caractéristiques des installations et activités existantes dans l'environnement concerné qui peut être affecté par l'installation non résidentielle ; le pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative est important ; il n'est pas sans contrôle ; si la juridiction ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative, elle peut contrôler l'effectivité de l'examen par l'administration de la compatibilité et l'adéquation des motifs ainsi que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation ; en conséquence, une motivation réelle, non stéréotypée, de la compatibilité doit nécessairement apparaître formellement du permis (Not., C.E., 17 décembre 1993, Defays, n°45.338 ; C.E. 31 mars 1995, Bersoux, n°52.630 ; C.E., 26 octobre 1994, Rouwez, n°49.948 ; C.E., 23 février 2000, Bulion, n°85.581 ; C.E., 30 avril 2000, Dupont, n°86.479 ; C.E., 24 mai 2000, Renard, n°87.557 ; C.E., 15 janvier 2001, Tordeurs, n°92.203).

4. Zone d'habitat à caractère rural :

108. Une double destination principale : la résidence et l'agriculture :

La différence importante entre la zone d'habitat et la zone d'habitat à caractère rural réside dans le fait que dans la première, comme nous l'avons vu, les exploitations agricoles peuvent être limitées et donc refusées puisqu'il s'impose de démontrer leur compatibilité avec la destination principale et le voisinage. Puisque ces activités agricoles sont placées sur le même pied que la résidence, l'examen de la compatibilité ne doit pas intervenir. Pour le surplus, en ce qui concerne les autres activités non résidentielles, il y lieu de s'en référer à ce qui fut exposé à propos des zones d'habitat. Il faut seulement observer que l'article 27 ne reprend nullement l'obligation de créer des espaces verts publics édictée par l'article 26, ce qui se comprend dans la mesure où la zone d'habitat à caractère rural est déjà, par nature, entourée d'espaces verts.

5. Zone de services publics et d'équipements communautaires :

109. Les activités de services publics et d'intérêt général :

L'article 28, § 1er, distingue deux types d'hypothèses :

- 1° Les activités de services publics : gérées par les pouvoirs publics au sens large (tels l'ONEM ou la Poste) ou par une personne privée (tels les établissements d'enseignement libre ou mutuelles). Il faut observer que selon les travaux préparatoires, et en contradiction avec le texte légal, les logements sociaux ne sont

pas admis en zone de services publics et d'équipements communautaires alors qu'il s'agit d'un besoin social assuré sous couvert de société en charge de services publics⁷⁶.

- 2° Les activités d'intérêt général : au cours des travaux de la Commission, il fut précisé que *"l'intérêt général doit être interprété comme étant l'intérêt du plus grand nombre"* et que le statut public ou privé de la personne est sans incidence⁷⁷. Il faut bien reconnaître que cela ne nous éclaire que fort peu. A notre sens, la notion d'intérêt général est à rapprocher de celle d'équipements communautaires contenue dans l'intitulé de la zone. L'auteur de l'article 26 a voulu en réalité distinguer les services publics d'une part, et les équipements communautaires d'autre part. Or, l'équipement communautaire, sous l'égide de l'ancien Code, avait fait l'objet de plusieurs interventions du Conseil d'Etat. Ce dernier interpréta cette notion comme recouvrant les ouvrages mis à la disposition du public, à des conditions accessibles à tous, sans que le but poursuivi soit essentiellement lucratif⁷⁸. La définition de l'arrêt asbl De Leiesnelevaarders Gent⁷⁹ énonce en réalité le principe appliqué depuis lors: *"par essence, un équipement communautaire est destiné à promouvoir l'intérêt général. Une infrastructure sportive peut être un tel équipement communautaire. Dans la mesure où il n'est pas poursuivi de but lucratif et que l'équipement soit véritablement au service de la Communauté, c'est-à-dire accessible à tous à des conditions raisonnables, il est sans importance que cet équipement communautaire soit érigé et exploité par l'autorité ou par un organisme ou une personne privée"*⁸⁰. Cette ancienne jurisprudence demeure donc d'application.

110. **Surimpression "C.E.T" ou "C.E.T.D."** : ces zones de centres d'enfouissement technique sont issues du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, qui prévoit l'élaboration d'un plan wallon des centres d'enfouissement technique et la révision corrélative des plans de secteur par l'inscription d'un nouveau zonage. Ce plan des C.E.T. a été approuvé par le Gouvernement wallon en date du 1er avril 1999 et les révisions de plans de secteur consécutives ont été adoptées le 1er avril 1999.

6. Zone de loisirs (article 29)⁸¹:

111. La distinction entre équipement récréatif et équipement touristique n'est pas claire, les équipements touristiques paraissant davantage destinés à un public étranger à la collectivité locale. Parmi les équipements de nature récréative, il convient de relever plus particulièrement les plaines de jeu, piscines, parcs attractifs, manèges, restaurants, à l'exclusion de bâtiments conçus à titre principal pour l'organisation d'expositions et de foires commerciales (C.E., 5 juillet, 1990, a.s.b.l. Buurtcomite Beneden Kessel et crts, n°35.397).

⁷⁶ Doc. Parl, 233 (196-1997), n° 222, p. 126.

⁷⁷ Doc. Parl., 233 (1996-1997), n° 222, p. 126.

⁷⁸ C.E., n° 38.985, 13 mars 1992, Funken; dans le même sens : C.E., n° 72.276, 6 mars 1998, Arimont.

⁷⁹ C.E., n° 31.371, 14 juillet 1981.

⁸⁰ Voyez également : C.E., n° 154.970, 14 février 2006, Defrance et crts

⁸¹ Voyez M. Delnoy, Tourisme et plans in Amén.-Env., n° spécial, 1998, pp. 12 et s.

Bien que la disposition ait renoncé à toute énumération des équipements de séjour admissibles, il convient de mentionner les hôtels, les villages de vacances, les campings et parcs résidentiels de week-end. Les immeubles d'habitations comportant des appartements que rien ne destine spécialement à la résidence occasionnelle de vacance sont d'une admissibilité douteuse dans la zone.

Par ailleurs, si le législateur a supprimé l'exigence d'un plan directeur préalable à la mise en œuvre des zones de loisirs, tout permis d'urbanisme ou de lotir relatif à un équipement touristique ne peut être désormais octroyé que dans les zones ou parties de zones d'habitat, d'habitat à caractère rural ou de loisirs ayant fait l'objet d'un plan communal d'aménagement en vigueur, sauf pour les actes et travaux identifiés par le Gouvernement qui sont ainsi dispensés de cette obligation (CWATUP, art. 140). L'exigence ne paraît donc pas concerner les équipements simplement récréatifs, pour autant qu'ils ne revêtent pas un caractère touristique.

7. Zone d'activité économique industrielle (article 30, alinéa 2) :

113. **Destinées aux activités à caractère industriel :** l'industrie désigne toute entreprise mettant en œuvre des matières premières, et au sein desquels l'usage de la machine est prépondérant⁸². Il s'en déduit que les entreprises artisanales ne peuvent pas s'implanter en zone industrielle, ce qui est pour le moins étonnant.

Afin de permettre de répondre aux besoins des superficies pour les activités tertiaires, le décret du 18 juillet 2002 a modifié la définition de la zone d'activité économique industrielle pour permettre qu'y soient implantées des activités de stockage ou de distribution à l'exclusion de la vente au détail.

114. **Périmètre ou dispositif d'isolement :** Le périmètre est un espace tampon alors que le dispositif d'isolement peut être interne au bâtiment (isolement phonique) ou externe (par exemple mur anti-bruit).

115. **Entreprises de services auxiliaires :** l'article 30, alinéa 2, précise que "*les entreprises de services qui leur sont auxiliaires y sont admises*". Ces termes renvoient à ceux utilisés par l'ancien Code (article 172.2.0., alinéa 2).

En vertu d'un arrêt prononcé par le Conseil d'Etat le 13 décembre 2001⁸³, l'autorité doit chaque fois vérifier si de facto les entreprises de services concernées remplissent la fonction d'auxiliaire des entreprises industrielles installées dans la zone industrielle et présentent un lien étroit avec l'activité industrielle implantée dans le site. Dans l'espèce tranchée par le Conseil d'Etat, tel n'était pas le cas puisque la station-service en question n'était pas essentiellement destinée aux entreprises de la zone industrielle.

116. **Logement de l'exploitant et du personnel de gardiennage :** le texte de l'article 30 précise qu'il "*fait partie intégrante de l'exploitation*". Un parlementaire s'est interrogé sur la portée de cette phrase et le Ministre précisa "*que le logement de l'exploitant ne doit pas nécessairement être attaché au bâtiment abritant l'exploitation, mais il importe qu'il soit intégré dans un ensemble architectural. Cependant, seul l'exploitant peut être autorisé à construire une habitation à côté de l'exploitation*"⁸⁴.

⁸² L'entreprise artisanale désigne une entreprise où la main d'œuvre prime, ce qui n'exclut pas l'usage de machines. Voyez F. Haumont, Urbanisme-Région wallonne, op.cit, p. 244.

⁸³ C.E., n° 101.8119, Biolley et consorts.

⁸⁴ Doc. Parl, 233 (1996-1977), n° 222, pp. 130-131.

8. Zone d'activité économique mixte (article 30, alinéa 1er) :

118. **Artisanat, service, distribution, recherche et petite industrie** : le terme "*entreprise artisanale*" désigne une entreprise où la main-d'oeuvre prime, ce qui n'exclut pas l'usage de machines, comme exposé précédemment. La notion de service recouvre logiquement tout le secteur tertiaire, ce qui inclut nécessairement la distribution. On comprend donc mal la distinction opérée entre les deux secteurs d'activités au sein de l'énumération. La recherche couvre en réalité les zones industrielles de recherche qui reçoivent un traitement de faveur dans la mesure où elles quittent la teinte de fond qui les destinaient à l'activité industrielle pour être affectées à la zone d'activité économique mixte. Par contre, il est tout à fait malheureux que le législateur ait gardé la notion de « petite industrie » qui génère une insécurité juridique.
119. **Périmètre ou dispositif d'isolement** : à l'instar de ce qui est prévu pour la zone d'activité économique industrielle, la zone d'activité économique mixte doit comporter un périmètre ou un dispositif d'isolement.

Comme il le fut précisé au cours des travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997, le dispositif d'isolement peut être un élément complémentaire du bâtiment (mur anti-bruit, plantation, rehaussement de terrain, ...) ou des éléments intégrés au bâtiment qui contribuent à l'isolation phonique de l'activité⁸⁵.

9. Zone d'extraction (article 32) :

123. **Destinée à l'exploitation des carrières et de leurs dépendances, dans le respect de la protection et de la gestion parcimonieuse du sol et du sous-sol** : la gestion parcimonieuse du sol est une notion inscrite à l'article 1er du décret du 27 novembre 1997, comme à l'article 1er de l'ancien Code. Elle avait été incérée par le décret du 27 avril 1989 dit de "décentralisation et de participation", et plus précisément à l'occasion d'un amendement dont la justification est malheureusement sans intérêt si ce n'est qu'il y est fait référence à "*la gestion rationnelle et économe du sol*"⁸⁶. L'application de ce principe en matière d'extraction signifie que la mise en oeuvre d'une zone d'extraction pourrait être refusée si une entreprise dispose encore de suffisamment de réserve de terrains dans une autre zone d'extraction.
124. **Au terme de l'exploitation, l'affectation de la zone n'est pas déterminée** : au moment de l'adoption des plans de secteur, ceux-ci utilisaient la notion de « *teinte de fond* ». Les zones d'extraction étaient matérialisées par un hachurage de bandes mauves, pour signifier zone d'extraction, et de bandes de couleurs différentes qui déterminaient l'affectation du bien après l'exploitation de la carrière (jaune pour agricole, vert foncé pour zone forestière, ...).

Le décret du 18 juillet 2002 a prévu que « *au terme de l'exploitation, la zone devient une zone d'espaces verts et son réaménagement, en tout ou en partie, est fixé par le permis qui autorise l'extraction* ». Si une autre affectation est ultérieurement souhaitée, il faudra procéder à une modification du plan de secteur, ou éventuellement à l'adoption d'un plan communal d'aménagement dérogatoire.

⁸⁵ Doc. Parl., 233 (1996-1997), n° 222, p. 130.

⁸⁶ Doc. parl., session 1988-1989, 83, n° 4, p. 2.

Le décret du 3 février 2005 a supprimé toute affectation prédéterminée. Au terme de l'exploitation, la zone demeure à destination d'extraction et toute nouvelle affectation devra être fixée lors d'une révision du plan de secteur ou à l'occasion de l'adoption d'un plan communal d'aménagement dérogatoire.

10. Zone d'aménagement communal concerté (article 33) :

125. La zone d'aménagement communal concerté est issue de la mutation de la zone d'aménagement différé, elle-même issue de la mutation de la zone d'extension d'habitat. Elle est le résultat d'une 3^{ème} réforme importante, à la suite des difficultés pratiques et juridiques nombreuses engendrées par le décret du 27 novembre 1997 (Ph. BOUILLARD, « De la zone d'extension d'habitat à la zone d'aménagement différé : clairs obscurs et inquiétudes », *Amén.*, 1989/1, p.5 et M. PAQUES, « Le régime wallon des zones d'aménagement différé partiellement annulé par la Cour d'Arbitrage », obs. sous C.A., 30 mai 2000, n°63/2000, *J.T.*, 2000, p. 753), puis du décret du 18 juillet 2002.

La zone d'aménagement communal concerté est une zone *sui generis* qui est destinée à recevoir toute affectation des zones destinées à l'urbanisation ou des zones non destinées à l'urbanisation, à l'exception des affectations de la zone d'activité économique industrielle et de la zone d'extraction (CWATUP, art. 25, al. 4).

126. Les affectations de la zone d'aménagement communal concerté sont déterminées par la commune, au regard de paramètres cumulatifs énumérés à l'article 33, § 1^{er}, du Code wallon, soit directement par les permis d'urbanisme lorsque ceux-ci portent sur une ou des affectations admises dans les zones non urbanisables, soit par le biais d'un rapport urbanistique et environnemental lorsque la mise en œuvre de tout ou partie de la zone porte sur une ou des affectations visées dans les zones urbanisables. Le rapport urbanistique et environnemental est un document d'orientation qui exprime les options d'aménagement et de développement durable pour tout ou partie de la zone d'aménagement communal concerté. Il est donc un document indicatif qui a valeur de simple directive, dont l'autorité administrative peut s'écarter moyennant motivation adéquate. Il ne paraît donc pas être un document susceptible de recours devant le Conseil d'Etat. Le rapport, qui contient une évaluation environnementale, est soumis à enquête publique, à l'avis de la CCAT et du CWEDD et est adopté par le conseil communal. Il est soumis à tutelle de légalité du gouvernement qui peut l'annuler, par arrêté motivé, envoyé dans les 30 jours de la réception du dossier par le fonctionnaire délégué. Passé ce délai, le rapport est réputé approuvé.

11. Zone agricole (article 35) :

131. **Agriculture au sens large du terme :** L'agriculture doit être entendue au sens général du terme vise toutes les activités axées sur la production du fruit naturel, liées au sol ou non, à l'exclusion de la sylviculture.

Il est à ajouter que la zone agricole contribue au maintien et à la formation du paysage. S'il s'agit d'une exigence nouvellement inscrite, il faut observer que le respect du paysage était déjà pris en compte par l'administration sous l'égide de l'ancien Code. Ainsi, l'autorité administrative fut souvent amenée à refuser des permis de bâtir en raison de l'impact paysager d'un projet donné, principalement lorsqu'il était porté atteinte à une plage agricole vierge.

132. Les exploitations agricoles :

La première vocation des zones agricoles est d'accueillir les exploitations agricoles. En ce qui concerne celles-ci, on distingue trois hypothèses :

* *Les constructions indispensables à l'exploitation :*

Selon le Conseil d'Etat, "*l'administration qui se prononce sur une demande de permis de bâtir relatif à une entreprise agricole a uniquement à contrôler si, d'un point de vue urbanistique, il s'agit effectivement d'une véritable exploitation agricole, en d'autres termes si, sur le vu des plans de constructions déposés, il peut être admis raisonnablement que l'exploitation qu'abriteront les bâtiments n'est pas un prétexte pour ériger une construction qui n'est pas à sa place en zone agricole*"⁸⁷. L'autorité ne peut se pencher sur la rentabilité économique de l'entreprise ou du projet⁸⁸.

* *Logement de l'exploitant dont l'agriculture est la profession :*

Bien que l'ancienne définition de la zone n'apportait aucune précision à cet égard, il doit être observé que la pratique administrative (contraire au texte et à la jurisprudence du Conseil d'Etat) vise à vérifier tant les compétences professionnelles du demandeur que le réalisme économique de sa demande⁸⁹.

Le texte original du projet de décret du 27 novembre 1997 précisait que l'agriculture devait être "*la profession principale*" du demandeur. Le terme "principale" fut retiré dans la mesure où des subsides sont octroyés pour des exploitations agricoles qui constituent une activité accessoire pour l'exploitant. En maintenant une telle exigence, le Code wallon empêchait l'implantation de bâtiments pour des personnes qui auraient reçu des subsides. Le souci d'éviter un problème de coordination entre deux législations est certes légitime. Néanmoins, la situation actuelle pourrait entraîner des dérapages si un demandeur de permis tire 5 ou 10 % de ses revenus de l'agriculture.

Selon le texte de l'article 35 du Code, seules les constructions « indispensables à l'exploitation » peuvent être autorisées en zone agricole, cette exigence n'étant pas formulée en ce qui concerne le logement de l'exploitant⁹⁰.

* *Installation d'accueil du tourisme à la ferme :*

A propos des installations d'accueil à la ferme, il y a lieu de se référer à la réglementation de la Communauté française relative aux gîtes à la ferme, aux chambres d'hôtes ou encore au camping à la ferme (décret du 16 juin 1981).

Ces installations d'accueil ne pourront être autorisées que si elles font partie intégrante d'une exploitation. Il doit être observé qu'il n'est plus fait référence à la viabilité de l'exploitation qui accueille le tourisme. Cette exigence de l'ancien Code était en effet en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'Etat qui considérait que le contrôle exercé

⁸⁷ C.E., n°26.400, 24 avril 1986, Vandenpanhuyzen; voyez également C.E., n° 30.362, 17 juin 1988, Mangnette relatif à un refus de permis de construire un "hangar agricole" dans lequel 6 baies de fenêtre et 3 portes devaient être percées; voyez C.E., n° 39.725, 12 juin 1992, Lardinois : relatif à la construction d'un hangar dit agricole sur un terrain contigu à un terrain précisé comme aérodrome à usage exclusif d'avions ultra légers (ULM), permis délivré par ailleurs au Président du Club "ULM Jonathan's team" qui utilise ledit aérodrome.

⁸⁸ C.E., n° 99.091, 25 septembre 2001, Blondiaux.

⁸⁹ Voyez circulaire administrative n°33/93 relative aux actes et travaux portant sur les biens affectés en zones agricoles au plan de secteur.

⁹⁰ C.E., n° 99.091, 25 septembre 2001, Blondiaux.

par l'autorité administrative devait porter sur l'aspect urbanistique du projet et non sur ses données économiques⁹¹.

133. **Les activités non agricoles en zone agricole :**

1° *Les activités récréatives de plein air :*

Nous avons exposé précédemment qu'un besoin d'espace s'était fait sentir pour ces activités dans le courant des années 80 alors que les plans de secteur n'avaient pas prévu de superficies en suffisance pour les accueillir. La nouvelle définition de la zone agricole vise à débloquer cette situation. Il est tout d'abord précisé que cette possibilité d'implantation est *exceptionnelle*⁹², terme très restrictif et qui imposera une particulière attention de l'autorité, ressortissant logiquement de la motivation du permis. Deux conditions sont imposées :

- 1° les actes et travaux ne peuvent être autorisés qu'à titre temporaire, sauf à constituer la transformation, l'agrandissement ou la reconstruction d'un bâtiment existant;
- 2° ces activités ne peuvent pas mettre péril de manière irréversible la destination de la zone.

A propos de réversibilité, lors des travaux de la Commission, il fut demandé de préciser ce qu'on entendait pas "*activité récréative de plein air*". Il fut répondu de la sorte :

*"Monsieur le Ministre cite les activités d'ULM et de modélisme; ces activités sont acceptées en zone agricole parce qu'elles n'empêchent pas la réversibilité de la zone. La pratique du moto-cross sur certains terrains agricoles, sans qu'il y ait de modification de relief du sol, requiert un permis d'exploiter; pour le karting, des pistes doivent être aménagées. Dès lors, il ne s'agit pas d'une activité réversible*⁹³.

A l'occasion d'un arrêt prononcé ce 27 février 2003 (n° 116.556), le Conseil d'Etat vient de préciser cette notion de réversibilité. En l'occurrence, un permis avait été refusé dans la mesure où les constructions étaient d'une telle ampleur qu'elle ne permettaient pas « de rendre aisément le site à l'activité agricole ». Il s'agissait de hangars destinés à un ulmodrome. Le Conseil d'Etat annule ce refus en estimant qu'il n'y a pas lieu de vérifier si la réversibilité est « aisée » mais seulement si le retour à l'agriculture est possible.

2° *Les refuges de pêche - boisement et culture intensive d'essences forestières - Pisciculture et étangs – abris pour petits animaux - arrêté du Gouvernement wallon du 14 avril 2001 :*

Un arrêté du 14 novembre 2001 a précisé les conditions de délivrance des permis relatifs aux différentes activités visées à l'article 35, aliéna 5, du Code.

⁹¹ C.E., n° 26.400, 24 avril 1986, Vandenpanhuizen.

⁹² Il s'agit d'une disposition dérogatoire et donc de stricte interprétation.

⁹³ Doc. parl., 233 (1996-1997), n° 222, p. 137.

3° *Para-agricoles* :

Suivant la définition du Conseil d'Etat, les entreprises para-agricoles sont celles qui ne sont pas de l'agriculture mais qui sont en lien avec l'agriculture⁹⁴. Ce vocable recouvre notamment les industries d'approvisionnement ou de transformation (usine d'aliments), les laiteries, les usines de conserves, les abattoirs, les entreprises de transport ou d'achat de produits agricoles, les entreprises de vente ou de réparation de matière première.

Suivant la nouvelle définition de la zone agricole, ces entreprises ne peuvent plus s'implanter en zone agricole. Elles devraient logiquement disposer de zones spécifiques "A.E.", lesquelles doivent néanmoins être créées à l'occasion d'une révision totale ou partielle d'un plan de secteur. Pour l'immédiat, ces entreprises doivent s'implanter en zone d'activité économique mixte ou en zone d'habitat.

12. Zone forestière (article 36) :

134. **Sylviculture, conservation de l'équilibre écologique et maintien et formation du paysage** : l'article 36 du nouveau Code affecte ces zones à la sylviculture, qu'elles soient en cours de rotation ou non. Il n'y a pas de changement par rapport à l'ancien Code puisque la sylviculture doit être entendue comme l'exploitation forestière, c'est-à-dire la plantation, l'entretien, les coupes et entreposage de plantations forestières ainsi que, désormais, la première transformation du bois.

L'ancienne définition de la zone forestière destinait l'ensemble des territoires ainsi déterminés à l'exploitation forestière, laissant ainsi penser que tous les espaces boisés étaient voués à une exploitation commerciale du bois. Au surplus, il était considéré que les terrains non boisés ne devaient pas demeurer en l'état mais étaient destinés à être boisés⁹⁵. Cette nouvelle destination assignée aux zones forestières est du reste placée sur un pied d'égalité avec l'exploitation forestière. L'une n'est pas principale et l'autre accessoire. Il s'en déduit qu'il appartiendra à l'autorité administrative de trancher les éventuels conflits entre les deux fonctions. Si elle constate que l'intérêt paysager ou l'équilibre écologique doit primer, le permis de déboiser peut être refusé.

La possibilité d'implanter les entreprises réalisant la première transformation du bois est un élément nouveau. Les travaux de la Commission nous apprennent qu'il s'agit des opérations de sciage, de stockage ou trempage, à l'exclusion de la fabrication de meubles⁹⁶.

135. **Activités accessoires : refuge de pêche et de chasse, pisciculture et étang** : A l'instar de ce qui est prévu en zone agricole, ces refuges ne peuvent être affectés à une activité commerciale. Un arrêté du Gouvernement du wallon du 14 novembre 2001 précise les conditions de délivrance de ces permis (art. 452/36 et s. du CWATUP).

⁹⁴ C.E., n° 52.608, 30 mars 1995, Lesage; C.E., n° 56.419, 23 novembre 1995, Lesage; C.E., n° 56.420, 23 novembre 1995, s.a. Allemeersch et Zonen; C.E., n° 74.115, 4 juin 1998, Bullon; C.E., n° 88.539, 30 juin 2000, s.a. Ets Lefebvre, Amén.-Env., 2001/1, p. 83, note J. Sambon : un hangar à grain n'est pas une entreprise para-agricole dans la mesure où elle se rattache directement à l'agriculture ; C.E., n° 100.686, 8 novembre 2001, Botton ; C.E., n° 123.059, 18 septembre 2003, Botton ; C.E., n° 143.878, 28 avril 2005, de Liedekerke.

⁹⁵ C.E., n° 32.321, 24 mars 1989, asbl Natuurpark "Het Broek".

⁹⁶ Doc. parl., 233 (1996-1997), n° 222, amendement n° 73, p. 146 et amendement n° 57, p. 146.

13. Zone de parc (article 39) :

138. Les espaces verts ordonnés dans un souci d'esthétique paysagère :

L'article 179 était particulièrement inadapté dans la mesure où la notion de parc ainsi visée recouvrait plus logiquement les parcs publics, en raison de la référence à leur rôle social. Or, dans la pratique, ces zones sont appliquées dans des parcs privés ainsi que publics.

Selon la jurisprudence émise à propos de l'ancien Code, le parc doit être conçu dans son acception usuelle⁹⁷. Ainsi, *“ les actes et travaux nécessaires au maintien de l'affectation en zone de parc arrêtée par le plan de secteur correspondent logiquement à tout aménagement léger inhérent au concept usuel de parc, à savoir un décor végétal ou aquatique, à l'exclusion de toute autre affectation, résidentielle, industrielle, agricole, commerciale et même culturelle. Dès lors, pareil aménagement ne doit pas faire obstacle à des actes et travaux tel que déboisement partiel, la modification du relief du sol, le placement de construction décorative et accessoires, comme des allées en dalles, des statues, de bassins et escaliers, ou même (...) de constructions moins anodines mais qui participent incontestablement au concept, comme un kiosque ou encore un pavillon d'informations touristique ... ”*⁹⁸.

Le premier alinéa de l'article 39 vise à nouveau le concept usuel de parc puisqu'il est tout d'abord précisé que *“la zone de parc est destinée aux espaces verts ordonnés dans un souci d'esthétique paysagère”* (premier alinéa) et que *“n'y sont autorisés que les actes et travaux nécessaires à leur création, leur entretien ou leur embellissement”* (alinéa 2).

Ainsi, on peut, par analogie avec l'ancienne jurisprudence, considérer que l'hébergement de 50 mammifères n'est pas nécessairement incompatible avec une zone de parc (C.E., n°20.118, 19 février 1980, Peutermans), ce qui n'est pas le cas de la construction d'un vaste complexe d'enseignement (C.E., n°18.569, 23 novembre 1977, Engels). De même, la construction d'un carrefour culturel ne peut être assimilée à un aménagement destiné à permettre à la zone de parc de remplir le rôle social qui lui est assigné par le Code wallon (C.E., n°39.547, 2 juin 1992).⁹⁹

Enfin, les zones de parc de plus de 5 ha peuvent faire l'objet *“d'autres actes et travaux, pour autant qu'ils ne mettent pas en périls la destination principale de la zone et qu'un plan communal d'aménagement couvrant sa totalité soit entré en vigueur”*. Le permis d'urbanisme devra nécessairement exposer en terme de motivation les raisons pour lesquelles l'autorité considère que la destination principale est sauve. Il lui appartiendra donc de démontrer que les espaces verts aménagés dans un souci esthétique ne sont pas menacés. Un arrêté d'exécution déterminera la liste des actes et travaux autorisés et le pourcentage de la superficie de la zone qui peut être concernée par ces travaux. Cet arrêté, à ce jour, n'a pas encore été adopté.

14. Les autres prescriptions (hors zonage) :

a. Les périmètres (article 40) :

139. **Commentaires :** ces périmètres constituent en réalité des surimpressions, à savoir des prescriptions qui viennent se rajouter à une zone telle que définie aux articles 26 à 38.

⁹⁷ C.E., n° 18.569, 23 novembre 1977, Engels; C.E., n° 39.721, 12 juin 1992, Boucher.

⁹⁸ P. Bouillard, “La zone de parc”, note sous C.E., n° 39.721, 12 juin 1992, Bouche, Amén.-Env., 1992, p. 252.

⁹⁹ Pour un examen de la jurisprudence émise sous l'égide de l'ancien Code, voyez P. Bouillard, “La zone de parc” in Amén.-Env., 1992, p. 261.

Le contenu de ces périmètres fut défini par l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 décembre 1998 (inséré dans le Code aux articles 452/20 à 452/30).

Le périmètre le plus fréquemment rencontré est celui d'intérêt paysager. Cette surimpression n'a pas pour conséquence que tous travaux sont interdits. L'article 452/22 précise que *"les actes et travaux soumis à permis peuvent y être soit interdit, soit subordonnés à des conditions particulières de protection"*¹⁰⁰.

b. Les prescriptions supplémentaires (article 41) :

143. **Des précisions apportées au zonage** : le zonage de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 prévoyait la mention "autres zones" (articles 182.6.5 et 183.7.7). Ces dispositions permettaient donc de créer des zones spécifiques à chaque secteur, suivant les besoins spécifiques identifiés.

Le nouveau Code ne permet plus cette possibilité. Il sera seul permis d'apporter des précisions au zonage. Il devra donc s'agir de précisions du zonage prévu aux articles 26 à 38¹⁰¹. Le Ministre précisa au cours des travaux de la Commission qu'il ne pourrait s'agir de dérogation¹⁰².

c. Les périmètres de protection de réseaux souterrains de transport de fluides et d'énergie où seuls peuvent être autorisés les actes et travaux d'utilité publique ou qui se rapportent à ce réseau :

- 143'. Il s'agit d'instituer, le long des tracés des différents réseaux souterrains de transport de fluides et d'énergie, des périmètres de protection dans lesquels les actes et travaux admissibles seront limités et contrôlés. Le gouvernement peut d'ailleurs fixer les caractéristiques de ces périmètres et les conditions auxquelles les actes et travaux doivent satisfaire.

d. Les périmètres où une protection particulière se justifie :

- 143''. L'article 40 du Code wallon institue la faculté de superposer, en surimpression aux zones du plan de secteur, un certain nombre de périmètres de protection, dont la liste est exposée de manière exhaustive et dont le contenu a été déterminé par arrêté du gouvernement du 17 décembre 1998 (CWATUP, art. 452/20 à 452/30). Leurs prescriptions se cumulent dès lors avec celles des zones. La disposition ne vise plus, désormais, que les périmètres spécifiques à la police de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

e. Les prescriptions supplémentaires d'ordre urbanistique ou planologique :

- 143'''. Les prescriptions supplémentaires d'ordre urbanistique ou planologique ont pour vocation de préciser ou de compléter la prescription d'une zone, sans qu'elles puissent y déroger. Le législateur procède à une énumération exemplative des paramètres qui peuvent fonder pareilles prescriptions. Ces prescriptions peuvent ainsi se fonder sur une étude des objectifs généraux de mise en œuvre de la zone, sur la définition des options d'aménagement en ce qui concerne, l'intégration à l'environnement, la mobilité des biens

¹⁰⁰ C.E., n° 23.763, 6 décembre 1983, Foulon.

¹⁰¹ Avis de la section de législation L 29.384/4, 4 juin 1999, Amén.-Env., 2000, p. 254.

¹⁰² Documents parlementaires, 233 (1996-1997, n°22, p. 152).

et des personnes, les équipements et les réseaux techniques, l'urbanisme et l'architecture, le paysage, ainsi que sur des mesures relatives à la promotion des énergies renouvelables et sur le programme éventuel d'occupation progressive de la zone.

3° **Elaboration** :

a) L'avant-projet de plan de secteur

- X. L'article 42 du Code wallon énonce que « *le gouvernement décide de l'élaboration du plan de secteur et en adopte l'avant-projet, lequel est établi sur la base d'une analyse de la situation de fait et de droit notamment des périmètres visés par le présent Code ou d'autres législations* ». Cette disposition prévoit donc l'obligation pour le gouvernement de prendre deux décisions, la première portant sur l'élaboration du plan de secteur et la seconde adoptant l'avant-projet. Néanmoins, rien ne s'oppose à ce que ces deux décisions soient prises dans le même acte.
- X. A l'instar du SDER, le plan de secteur est établi à l'initiative exclusive du gouvernement. Le Code wallon ne prévoit l'introduction d'aucune demande de révision de plan de secteur, alors qu'en pratique tel est fréquemment le cas, tant de la part d'investisseurs privés que d'autorités publiques. De telles sollicitations interviennent donc en dehors de tout cadre légal. Le décret du 18 juillet 2002 a prévu que la décision d'élaborer ou de réviser un plan de secteur procéderait dorénavant d'une décision formelle du gouvernement. Dans la mesure où l'article 107, § 2, alinéa 3, du Code wallon permet de refuser un permis au seul motif que la révision du plan de secteur a été décidée, il est effectivement souhaitable que l'on puisse se référer à une délibération précise du gouvernement. En effet, suivant l'article 107, § 2, al. 5, le refus fondé sur la décision de réviser le plan de secteur devient caduc si le nouveau plan n'est pas entré en vigueur dans les trois ans qui suivent la décision de révision (Doc. Parl. wal., 309 (2001-2002) – n° 1, p. 28).
- X. L'article 42 du Code wallon précise que l'adoption de l'avant-projet se fait « *sur la base d'une analyse de la situation de fait et de droit notamment des périmètres visés par le présent Code ou d'autres législations* ». La situation existante de fait et de droit n'a plus été mentionnée comme faisant partie des éléments obligatoirement contenus dans le plan de secteur. Les travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997 (Doc. Parl. W., 233, sess. 1996-1997, 222, p. 120) exposent que cette suppression a été voulue au motif qu'il « *est impossible de garantir qu'entre le moment de l'élaboration, de l'adoption provisoire et de l'adoption définitive du plan de secteur, il n'y ait pas un élément de la situation de fait ou de la situation de droit qui soit modifié* ». Il n'en demeure pas moins que tout acte administratif doit se fonder sur des motifs pertinents (J.-Fr. NEURAY, « Les plans de secteur : nature juridique, procédures d'élaboration et de révision », in *La réforme du droit wallon d'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 53). Ainsi, si l'énoncé de la situation existante de fait et de droit n'est plus un élément du contenu du plan de secteur, il demeure une étape indispensable de la procédure. Ce changement est donc essentiellement formel.
- X. L'article 42, alinéa 7, du Code wallon précisent que « *le gouvernement informe régulièrement la Commission régionale de l'évolution des études préalables et lui en communique les résultats. La Commission régionale peut, à tout moment formuler les observations ou présenter les suggestions qu'elle juge utiles* ». Les travaux préparatoires ne précisent pas l'étendue de cette obligation. Une méconnaissance de cette formalité pourrait toutefois vicier la procédure d'élaboration du plan et être invoquée par toute personne qui y aurait intérêt à l'occasion d'un recours contre la décision du gouvernement

adoptant le plan définitivement (E. GILLET, *Commentaire systématique du « Nouveau » CWATUP*, « art. 42 – 2 », pp. 17-18). Il nous semble qu'à tout le moins, on peut en déduire que le terme « régulièrement » suppose que la CRAT ou la CRD soit informée à plusieurs reprises de l'évolution des documents préparatoires à l'adoption provisoire du projet de plan de secteur ou de PRAS.

b) L'évaluation des incidences

- X.** La directive 2001/42/C.E. du 27 juin 2001 impose que tout plan ou programme qui va constituer un cadre dans lequel pourrait s'inscrire un projet repris dans les listes de la directive 85/337/C.E.E. (modifiée par la directive 97/11/C.E. du 3 mars 1997) comme étant soumis à évaluation des incidences, ou qui est un de ceux qui requiert cette évaluation en application de la directive « Habitats », devra lui-même être soumis à une évaluation préalable sur la forme d'un rapport sur les incidences environnementales (pour plus de commentaires, voy. F. HAUMONT, « La directive 2001/42/C.E. du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : quelques bouleversements en perspective », *Amén.*, 2001, p. 299).

Au vu de cette exigence, le décret du 18 juillet 2002 a mis en place le principe selon lequel toute élaboration ou révision du plan de secteur était d'office soumise à une évaluation des incidences réalisées par un auteur agréé et indépendant. Le décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative a maintenu ce principe eu égard à l'importance que revêt ce plan en matière d'aménagement du territoire en Région wallonne (*Doc. Parl. W.*, 74, sess. 2004-2005, n°1, p. 25).

- X.** Le caractère systématique de l'étude d'incidences connaît une exception en cas de révision de plan de secteur.

Lorsqu'il établit, compte tenu des caractéristiques des projets ou activités dont la révision constitue le cadre et compte tenu des incidences et des zones susceptibles d'être touchées, que le plan de secteur révisé projeté n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement, le gouvernement, après avis de la commission régionale et du conseil wallon de l'environnement pour le développement durable, peut décider que la révision du plan ne doit pas faire l'objet d'une étude d'incidence. L'avis de la commission régionale et du conseil wallon de l'environnement pour le développement durable est transmis dans les 30 jours de la demande du gouvernement. A défaut, l'avis est réputé favorable (CWATUP, art. 46, § 2, al. 1^{er}).

Est présumé avoir des incidences non négligeables sur l'environnement le plan de secteur révisé projeté dans le périmètre duquel se situe une zone désignée conformément aux directives 79/409/C.E.E. et 92/43/C.E.E. ou qui vise à permettre la réalisation d'un projet soumis à l'étude d'incidences sur l'environnement ou encore qui concerne des zones dans lesquelles peuvent s'implanter des établissements présentant un risque majeur pour les personnes, les biens ou l'environnement au sens de la directive 96/82/C.E. ou qui prévoit l'inscription de zones destinées à l'habitat ainsi que de zones ou d'infrastructures fréquentées par le public à proximité de tels établissements (CWATUP, art. 46, § 2, al. 1^{er}). Ce principe est conforme à l'article 3, § 5 et 6, de la directive 2001/42/C.E. (pour un commentaire, voy. Fr. HAUMONT, o. c., pp. 300-301).

- X.** En Région wallonne, l'étude d'incidences est réalisée par un auteur agréé en vertu du Code wallon mais également de la législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

- X.** Comme nous l'avons vu, en Région wallonne, les schémas font l'objet d'une évaluation des incidences sous forme de rapport alors que les plans sont soumis à une étude d'incidences. La différence entre les deux modalités est que l'étude est réalisée par un auteur indépendant et agréé. Ni les textes décrets et réglementaires, ni les travaux préparatoires de ceux-ci ne sont explicites quant au contenu de la notion d'indépendance. Il faut donc se tourner vers la jurisprudence et la doctrine. A cet égard, on peut raisonner par analogie avec ce qui fut considéré à propos des études d'incidences réalisées dans le cadre de la délivrance des autorisations administratives. On peut synthétiser comme suit les principes émis :
- l'auteur de l'étude ne peut être intervenu à une phase antérieure de la conception, de l'élaboration ou de la motivation du projet, l'objectif étant d'éviter que l'auteur de l'étude soit amené à évaluer sa propre tâche (C.E., 15 septembre 1993, S.O.S. Pays Mosan et Humblet, n°44.022 ; C.E., 13 août 1997, Russel, n° 67.705 ; pour un commentaire voy. B. JADOT, « A propos du cahier des charges de l'étude d'incidences et de l'indépendance de l'auteur de l'étude en Région wallonne », note sous l'arrêt C.E., 15 septembre 1993, S.O.S. Pays Mosan et Humblet, n°44.022, *Amén.*, 1993-4, p. 258) ; dans l'arrêt Russel précité, il fut admis que l'auteur de l'étude demeurerait impartial même s'il était intervenu dans le but de synthétiser de précédentes études relativement au même projet, au motif qu'il s'agit essentiellement d'un travail descriptif ;
 - on ne saurait davantage admettre que l'organisme chargé d'établir l'étude ou toute personne susceptible d'influencer effectivement l'exercice de ces missions entretiennent des liens organiques avec le bénéficiaire de l'opération de révision du plan de secteur ou soit régulièrement chargé par lui de missions d'expertises (B. JADOT, *o. c.*, p. 258 ; C.E., 27 février 2002, I.G.R.E.T.E.C., n°104.14 : cet arrêt considère que le seul fait d'avoir à faire à deux intercommunales chargées de l'épuration des eaux ne relèvent aucun élément de nature à arrêter l'existence d'une relation privilégiée quelconque entre celles-ci, susceptible de fonder le moindre soupçon quant à l'indépendance ou l'impartialité de l'une de ces sociétés en tant qu'auteur de l'étude d'incidence portant sur un projet de l'autre).
- X.** L'article 42, alinéa 2, du Code wallon détermine le contenu minimum de l'étude d'incidences mais précise que le gouvernement en fixe, au cas par cas, l'ampleur et le degré de précision. Ainsi, des informations complémentaires ou plus précises pourront être exigées suivant les spécificités du territoire concerné.
- X.** Avant de fixer le contenu de l'évaluation des incidences en question, le gouvernement wallon doit soumettre le projet de cahier des charges de l'étude d'incidences ainsi que l'avant-projet de plan pour avis à la commission régionale de l'aménagement du territoire et au conseil wallon de l'environnement pour le développement durable, aux personnes et instances qu'il juge nécessaire de consulter. Au surplus, si l'avant-projet de plan comporte des zones dans lesquelles peuvent s'installer ces établissements présentant un risque majeur pour les personnes, les biens ou l'environnement, au sens de la directive 96/82/C.E. ou s'il prévoit l'inscription de zones destinées à l'habitat ainsi que de zones d'infrastructures fréquentées par le public à proximité de tels établissements, la Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement doit également être consultée. Les avis portent sur l'ampleur et la précision des informations que l'étude doit contenir. Ils sont transmis dans les 30 jours de la demande du gouvernement, à défaut de quoi ils sont réputés favorables (CWATUP, art. 42, al. 4 et 5). Le contenu définitif de l'étude d'incidences est donc déterminé par le gouvernement au vu de ces avis. S'il devait s'en écarter, il y a lieu de considérer qu'il devra s'en justifier dans la décision adoptant définitivement le plan.

- X.** L'étude d'incidences peut être fondée notamment sur les renseignements utiles obtenus lors d'autres évaluations environnementales effectuées précédemment et, en particulier, à l'occasion de l'adoption du schéma de développement de l'espace régional, d'un schéma de structure communal ou d'un plan communal d'aménagement (CWATUP, art. 42, al. 3). Cette possibilité est conforme à ce que permet la directive 2001/42/C.E. (art. 4, § 3). Il est bien évident que les éléments en question devront être pertinents et donc éventuellement actualisés, ce que confirme l'utilisation du qualificatif « *utiles* ».

c) L'adoption provisoire

- X.** Le gouvernement wallon adopte provisoirement le projet de plan de secteur, accompagné, le cas échéant de l'étude d'incidences, et le soumet à enquête publique (CWATUP, art. 43, § 1^{er}).

d) L'enquête publique

- X.** L'enquête publique est annoncée dans chacune des communes auxquelles s'étend le projet de plan tant par voie d'affiches que par un avis inséré dans les pages locales de trois quotidiens d'expression française ou allemande selon le cas. S'il existe un bulletin communal d'informations ou un journal publicitaire distribué gratuitement à la population, l'avis y est inséré (CWATUP, art. 43, § 2). A défaut de précision, il faut considérer que l'affichage est celui qui est ordinairement réservé aux actes communaux (voy. art. 112 de la nouvelle loi communale). Le début et la fin du délai d'enquête sont précisés dans l'annonce (CWATUP, art. 43, § 2, al. 3). Dès l'annonce de l'enquête publique, le projet de plan et l'éventuelle étude d'incidences sont déposés à la maison communale de chacune des communes auxquelles s'étend le projet de plan, pendant 45 jours, aux fins de consultation (CWATUP, art. 43, § 2, al. 2). A la clôture de l'enquête publique, le Collège des Bourgmestre et Echevins de chacune de ces communes organise une réunion de concertation. Le gouvernement peut arrêter les modalités et les délais relatifs à la réunion de concertation (CWATUP, art. 43, § 2, al. 4). Un tel arrêté n'a pas encore été adopté. Dans ces conditions, le nombre de personnes participant à cette concertation ne peut être limité. Tout tiers intéressé peut y participer.

Les réclamations et observations sont à adresser, par écrit au Collège des Bourgmestre et Echevins, avant la fin de l'enquête publique. Aucune disposition légale ou réglementaire n'oblige la Commission régionale d'aménagement du territoire ou le gouvernement à connaître des réclamations introduites en dehors du délai de 45 jours, à les examiner et à les apprécier (C.E., 26 juin 1984, Houtart, n° 25.500). Les réclamations et observations sont annexées au procès-verbal de la réunion de concertation et au procès-verbal de clôture de l'enquête publique que le Collège des Bourgmestre et Echevins dresse dans les 8 jours de la clôture de celle-ci (CWATUP, art. 43, § 2, al. 5).

e) Les consultations

- X.** Conformément à l'article 7 de la directive 2001/42/C.E. relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, une consultation transfrontière est imposée. Ainsi, lorsque l'aménagement proposé par le projet de plan est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'une autre Région, d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, le projet de plan accompagné, selon le cas, de l'étude d'incidences ou du rapport sur les incidences environnementales et des informations éventuelles sur les incidences transfrontière est transmis aux autorités compétentes de cette autre Région, de

cet autre Etat membre, membre de l'Union européenne ou de cet autre Etat partie à la Convention d'Espoo (CWATUP, art. 43, § 2bis).

Les modalités de cette consultation doivent être déterminées par le gouvernement, ce qui n'a pas encore été réalisé ni dans un région, ni dans l'autre. En tout état de cause, ces modalités devront être conformes à l'article 7 de la directive européenne 2001/42/C.E.

A l'instar de ce qui est prévu pour les avis et réclamations, les observations qui résulteront éventuellement de cette consultation devront être pris en compte dans le cadre de l'appréciation définitive opérée par le gouvernement. Ce dernier pourra soit les suivre, soit s'en écarter en indiquant expressément les raisons pour lesquelles il décide de ce faire.

- X.** En Wallonie, chaque conseil communal des communes auxquelles s'étend le projet de plan est appelé à transmettre au gouvernement un avis sur celui-ci. Il dispose pour ce faire d'un délai de 45 jours à l'expiration du délai d'enquête (CWATUP, art. 43, § 3). A défaut de se prononcer dans ce délai, l'avis est réputé favorable. Dans le même délai, le Collège échevinal doit transmettre au gouvernement les réclamations et observations des particuliers, le procès-verbal de clôture d'enquête et celui établi à l'issue de la réunion de concertation, de même que l'avis éventuellement émis par le conseil communal (CWATUP, art. 43, § 3).
- X.** Dans les 60 jours de la clôture de l'enquête publique, le gouvernement wallon soumet le dossier comprenant le projet de plan accompagné de l'étude d'incidences, des réclamations, observations, procès-verbaux et avis :
- à la Commission régionale d'aménagement du territoire ;
 - au Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable ;
 - aux personnes et instances qu'il juge nécessaire de consulter ;
 - ainsi qu'éventuellement la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement lorsque celle-ci a été consultée en raison du fait que le projet de plan comporte des zones dans lesquelles peuvent s'implanter des établissements présentant un risque majeur pour les personnes, les biens ou l'environnement au sens de la directive 96/82/C.E. ou s'il prévoit l'inscription des zones destinées à l'habitat ainsi que de zones ou d'infrastructures fréquentées par le public à proximité de tels établissements (« directive SEVESO II » relative à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses).

Le délai dans lequel les avis doivent être demandés est un délai d'ordre (P. LEWALLE, *o. c.*, p. 866, n°479). Les avis sont transmis dans les 60 jours de la demande formulée par le gouvernement. Le gouvernement peut prolonger ce délai d'une durée maximale de 60 jours. A défaut d'avis dans ce délai, ils sont réputés favorables (CWATUP, art. 43, § 4, al. 2).

- X.** Les instances consultées peuvent d'initiative proposer des modifications (voy. not. C.E., 23 février 1982, Vermer, n°22.072 ; C.E., 10 juin 1982, Cailliau, n°22.324 ; C.E., 23 mars 1984, Masurel, , n°24.167). Comme exposé précédemment, afin de conserver un effet utile à l'enquête publique, le projet de plan de secteur pourrait être modifié qu'à la suite d'une réclamation dirigée contre les intentions d'aménagement du territoire manifestées dans le projet. Néanmoins, il a été considéré qu'il est raisonnable d'admettre qu'il entre dans la mission d'une commission de spécialistes appelée à donner au gouvernement, sur un projet de plan, en dernière instance, un avis qui peut être déterminant pour la décision finale, de proposer une modification au projet de plan de secteur (C.E., 2 avril 1984, Alen, n°24.192). Si les autorités prononçant des avis disposent d'un tel pouvoir d'initiative, elles doivent toutefois émettre un avis explicite justifiant les raisons de cette initiative.

- X. En apportant de simples précisions au zonage légal, défini aux articles 26 à 39 du Code wallon, l'arrêté adoptant le plan de secteur n'instaure pas de dispositions qui peuvent être qualifiées de réglementaires au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. En conséquence, il n'est pas exigé de consulter la section de législation du Conseil d'Etat (voy. avis L. 29.384/4, 4 juin 1999, *Amén.*, 2000/3, p. 254).

f) L'adoption définitive

- X. Dans les 12 mois qui suivent l'adoption du projet de plan, le gouvernement arrête définitivement le plan de secteur (CWATUP, art. 44, al. 1^{er}). Dans la mesure où aucune sanction n'est prévue, il s'agit d'un délai d'ordre (P. Lewalle, op. cit., p. 866, n° 479). Le gouvernement peut donc parfaitement adopter définitivement un plan de secteur au-delà de ce délai. Néanmoins, il convient de tenir compte de la jurisprudence prononcée par le Conseil d'Etat au terme de laquelle un plan de secteur peut être arrêté, même si une longue période s'est écoulée après l'enquête publique, pour autant qu'au moment où intervient l'adoption définitive, les circonstances ne se sont pas modifiées de manière significative, en sorte que le plan définitif ne puisse être considéré raisonnablement comme l'aboutissement d'une procédure dont le projet de plan était la première étape (voy. C.E., 2 avril 1987, Crts. Buys, n°27.778 ; C.E., 27 novembre 1992, Crts. Duray, n°41.029 ; C.E., 28 mars 1996, Anckaert et Meyfroidt, n°58.935 ; Fr. HAUMONT, *L'urbanisme en Région wallonne, o. c.*, p. 299, n° 94).
- X. Lorsque le gouvernement s'écarte de l'avis de la CRAT, sa décision est motivée (CWATUP, art. 44, al. 2 ; CoBAT, art. 26). Cette disposition implique tout d'abord que le gouvernement est tenu de suivre l'avis de la CRAT, sauf s'il existe des raisons légitimes, ayant un rapport avec l'urbanisme et l'aménagement du territoire, permettant d'y déroger, et ensuite, qu'en cas de dérogation à l'avis, les motifs de celle-ci doivent être indiqués dans l'arrêté fixant définitivement le plan de secteur ou le PRAS (voy. jurisprudence citée par Fr. HAUMONT, *L'urbanisme en Région wallonne, o. c.*, p. 297).
- X. L'évaluation environnementale ayant été opérée dans le cadre de l'étude d'incidences ou du rapport sur les incidences environnementales, il est logique que l'autorité tienne compte de celle-ci au moment d'adopter l'arrêté approuvant définitivement le plan de secteur. Afin de garantir que l'autorité attachera une attention particulière à cette question, la directive 2001/42/C.E. relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement impose que l'adoption du plan en question contienne une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans celui-ci et dont le résultat de l'évaluation des incidences, les avis exprimés et les résultats des consultations ont été pris en considération. Cette déclaration doit également contenir les raisons du choix du plan tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui ont été envisagées, de même que les mesures arrêtées concernant le suivi environnemental qui devra être réalisé postérieurement à l'entrée en vigueur du plan. Les articles 44, alinéa 2, du Code wallon se contentent de reprendre cette imposition. Ceci implique que le gouvernement est donc amené à motiver de manière précise sa décision sous l'angle de l'impact environnemental du plan, ce qui, jusqu'à présent, n'était requis en principe que pour les actes administratifs à portée individuelle (Fr. HAUMONT, « La directive 2001/42/C.E. du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : quelques bouleversements en perspective », *Amén.*, 2001, p. 303).

g) L'entrée en vigueur

- X. Le Code wallon prévoit une triple diffusion. Tout d'abord, l'arrêté du gouvernement est publié au *Moniteur belge*, lequel reproduit, en même temps, l'avis de la Commission

régionale et la déclaration environnementale (CWATUP, art. 44, al. 3). Par ailleurs, dans les 10 jours de la publication au Moniteur, des expéditions du plan et de la déclaration environnementale sont transmises à chacune des communes auxquelles il s'étend, lesquelles informent le public, par voie d'affiches, qu'il peut être pris connaissance du plan et de la déclaration environnementale à la maison communale (CWATUP, art. 44, al. 4). Doivent donc être déposés à la maison communale tous les documents qui constituent le plan. Une publication incomplète du plan de secteur n'affecte pas en soi sa légalité mais aura pour conséquence qu'il ne peut être opposé à celui qui n'en pas eu connaissance (C.E., 3 mars 1994, Lumen et Ego, n°46.377). La publication complète conditionne le point de départ du délai de recours au Conseil d'Etat (C.E., 11 février 1999, Crts. Delstanche, n°78.708). Enfin, le plan et la déclaration environnementale sont transmis à la Commission régionale et aux CWEDD et, le cas échéant, aux autres personnes et instances et à la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (CWATUP, art. 44, al. 5).

4° Révision :

a) Procédure

- X.** Tous les plans de secteur couvrant la Région wallonne ont été adoptés entre le 27 mai 1977 et le 26 novembre 1987. Aucune disposition ne prévoyant leur abrogation, seule la procédure de révision peut actuellement être envisagée. Trois types de révisions sont envisageables. Le gouvernement peut décider d'opérer une révision globale, à l'échelle de l'ensemble du secteur, ou partielle, lorsqu'elle portera sur une partie dudit secteur. Au surplus, le gouvernement peut envisager de procéder à des révisions « *thématiques* », dont l'objet est de revoir l'ensemble des plans de secteur à propos d'une fonction. Tel fut le cas en ce qui concerne les zones d'activités économiques (voy. les arrêtés ministériels du 22 avril 2004). Le même procédé pourrait être envisagé à propos par exemple des zones de loisirs, des zones d'extraction voire des zones d'habitat de certaines métropoles. Ajoutons enfin qu'eu égard à la lourdeur des procédures mises en place, et notamment à la difficulté de gérer une étude d'incidences à l'échelle de tout un secteur, les révisions globales semblent devoir être abandonnées. Selon l'article 46, § 1^{er}, du Code wallon, les dispositions réglant l'établissement du plan de secteur sont applicables à sa révision. Il y a donc lieu de se référer à cet égard à l'ensemble des considérations émises précédemment.

b) Les conditions de fond

- X.** L'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, du Code wallon énonce trois conditions de fond qui doivent nécessairement être respectées dans le cadre de la révision des plans de secteur. En d'autres termes, tout plan de secteur violant celles-ci devrait être considéré comme illégal et pourra être annulé et/ou suspendu par le Conseil d'Etat.

L'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation est attenante à une zone existante destinée à l'urbanisation. Seule l'inscription d'une zone de service public et d'équipement communautaire, de loisirs destinés à des activités réactives présentant un caractère dangereux, insalubre ou incommode, d'activité économique industrielle, d'activité économique spécifique marquée par la surimpression « *A.E.* » ou « *R.M.* », d'extraction ou d'aménagement différé à caractère industriel peut y déroger (CWATUP, art. 46, § 1^{er}, al. 2, 1°). L'esprit de cette disposition est sans doute d'éviter la dispersion de l'urbanisation et le mitage des paysages qui constituent un des objectifs du SDER adopté par le gouvernement wallon le 27 mai 1999 (voy. pp. 150 et 152). On peut évidemment regretter que le texte de cette disposition ne traduise pas clairement cette volonté puisqu'en respectant la lettre de cette disposition, il peut être envisagé de créer une nouvelle zone

destinée à l'urbanisation en accolant celle-ci à un espace destiné à l'urbanisation par le plan de secteur mais situé de manière isolée en zone rurale.

L'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne peut prendre la forme d'un développement linéaire le long de la voirie (CWATUP, art. 46, § 1^{er}, al. 2, 2^o). La notion de « *développement linéaire* » n'a jamais été définie, ni abordée à l'occasion des travaux préparatoires. Il s'agit néanmoins d'un concept courant en matière d'aménagement du territoire. Cette disposition vise en réalité à combattre un mode d'urbanisation qui a fréquemment été utilisé dans les plans de secteur, et qui consiste à inscrire une zone destinée à l'urbanisation, généralement d'une largeur de 50 m, le long d'une voirie. Une telle urbanisation est dite « *en ruban* ». Elle est donc caractérisée par la construction d'une rangée d'immeubles qui ont des accès directs sur la voirie en question. A cet égard, on peut ainsi extraire du SDER le passage suivant : « *dans les villages, on évitera l'urbanisation en ruban des voiries ; on lui préférera l'organisation d'ensemble structuré autour du centre ainsi qu'une densification de celui-ci en harmonie avec les caractéristiques locales* » (p. 153 ; voy. aussi pp. 32 et 206). Néanmoins, le Conseil d'Etat, à l'occasion d'un arrêt prononcé le 21 décembre 2006 (n° 166.256, Leporck et Delfosse) estime qu'il y a développement linéaire dès que la zone épouse le tracé d'une voirie que l'une de ses faces.

L'inscription de toute nouvelle zone destinée à l'urbanisation est compensée dans la modification équivalente d'une zone existante destinée à l'urbanisation en zone non destinée à l'urbanisation ou par toute compensation alternative définie par le gouvernement (CWATUP, art. 46, § 1^{er}, 3^o). Selon les travaux préparatoires du décret du 3 février 2005, « *cette proposition participe du souci d'équilibre général entre zones urbanisables et non urbanisables au sein des plans de secteur (...) au cas où cette compensation planimétrique ne pourrait se voir concrétiser, il est proposé que le gouvernement se voit confier au cas par cas le mode de compensation le plus approprié comme, par exemple, selon la suggestion de la CRAT, l'alimentation du Fonds d'aménagement opérationnel visé à l'article 183, l'assainissement de friches industrielles, voire l'amorce d'un processus de rénovation urbaine ou encore la prise en charge de la réaffectation d'un bien classé* » (Doc. Parl. Wal., 74, sess. 2004-2005, n° 1, commentaire des articles, p. 29).

c) Effets

- X.** La décision de mise en révision ou en modification n'a en elle-même aucun effet, de telle sorte que le plan de secteur demeure en vigueur. Néanmoins, pour éviter que des permis soient délivrés durant la procédure de révision, et mettent à mal la nouvelle conception de l'aménagement du territoire envisagée, l'article 107, § 2, alinéa 4, du Code wallon, permet au collège échevinal de refuser le permis ou au Fonctionnaire délégué d'émettre un avis défavorable au motif que la révision du plan de secteur est en cours.

5° **Effets juridiques :**

152. **Force obligatoire et valeur réglementaire :** l'article 19, § 1e, précise que « *le Gouvernement confère force obligatoire au plan de secteur et au plan communal d'aménagement. Les prescriptions graphiques et littérales des plans ont valeur réglementaire* ». En réalité, la force obligatoire est la conséquence de la valeur réglementaire.
154. **Le plan de secteur n'abroge ni les permis de bâtir ni les permis de lotir qui lui seraient contraires :** un plan de secteur qui a force obligatoire et doit être respecté par les autorités administratives et les particuliers ne peut avoir d'effet rétroactif et abroger les

permis de bâtir délivrés avant l'entrée en vigueur du plan de secteur¹⁰³. Il en va de même pour les permis de lotir¹⁰⁴.

Cela s'explique par le fait que ces permis constituent des autorisations individuelles, conférant des droits acquis qui les mettent hors d'atteinte des règles imposées par le plan de secteur fixé ultérieurement. Il faut néanmoins observer qu'en ce qui concerne le permis de lotir, l'article 54, 1° permet au Gouvernement de décider l'élaboration d'un plan communal d'aménagement en vue de réviser ou d'annuler toute autre partie d'un permis de lotir non conforme au plan (en ce compris le plan de secteur) entré en vigueur postérieurement à sa délivrance.

155. Autres effets :

Il faut encore mentionner deux effets du plan de secteur :

1° le plan de secteur ouvre le droit à l'indemnisation des moins-values (Code wallon, article 70);

2° le plan de secteur permet l'expropriation des immeubles nécessaires à la réalisation des prescriptions qu'il contient (Code wallon, article 78, alinéa 1er)

E. SCHEMA DE STRUCTURE COMMUNAL

A. Généralités

156. L'origine du schéma de structure communal est la planification souple adoptée par certaines communes dans le courant des années 80 sous forme de schéma directeur ou de schéma général d'aménagement, en dehors de tout cadre légal. Il s'agissait de documents plus dynamique et à valeur indicative (voy. ci-avant, P. BOUILLARD, « Les plans communaux d'aménagement », *Amén.*, 1994, numéro spécial, « La planification en matière d'environnement et d'aménagement du territoire », pp. 52 et s. ; M. PÂQUES, « La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure », *Amén.*, 1994, pp. 9 et s. ; Fr. HAUMONT, *L'urbanisme en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, pp. 364 et s. ; P. BOUILLARD, « Les plans et schémas communaux d'aménagement », in *La réforme du droit wallon, l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme*, pp. 150 et s.). Le décret du 27 avril 1989 de décentralisation et de participation inséra dans le Code wallon ce nouvel outil.

157. Le schéma de structure communal est défini comme « *un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable de l'ensemble du territoire communal* » (CWATUP, art. 16, al. 1^{er}).

B. Le contenu

158. Selon l'article 16 du Code wallon, le schéma ne doit plus formellement contenir d'analyse de la situation de fait ou de droit. Néanmoins, il ne peut être sérieusement imaginé d'élaborer un tel schéma sans que le dossier contienne une telle évaluation de la situation existante. Ainsi, l'absence d'un tel relevé, exact et précis, sera de nature à vicier les mentions du schéma qui serait ainsi adopté (P. BOUILLARD, « Les plans et schémas

¹⁰³ C.E., n°21.115, 24 avril 1981, Franquet et crts., C.E., n°25.145, 21 mars 1985, sprl Vergo.

¹⁰⁴ C.E., n°25.832, 20 décembre 1983, Steeno; C.E., n° 26.127, 3 février 1986, Tanghe; C.E., n°26.552, 20 mai 1986, Raes et crts; C.E., n°27.448, 29 janvier 1987, Van Ooteghem.

communaux d'aménagement », o. c., pp. 150–151 ; Fr. HAUMONT, *L'urbanisme en Région wallonne*, o. c., pp. 366-367). Cela s'impose d'autant plus que l'article 17 énonce que le schéma établit « *sur la base d'une analyse de la situation de fait et de droit* ».

159. Les points 1 à 5 de l'article 16, al. 2, du Code wallon déterminent le contenu obligatoire relatif à l'aménagement du territoire. Ainsi, le schéma doit indiquer :

« 1° les objectifs d'aménagement selon les priorités dégagées ainsi que l'expression cartographiée des mesures d'aménagement qui en résultent ;

2° l'implantation des équipements et infrastructures ;

3° les orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer le flux de circulation ;

4° les modalités d'exécution des mesures d'aménagement ;

5° une description des objectifs de l'avant-projet de schéma de structure communal, ainsi que ses liens avec d'autres plans ou programmes pertinents » (Voy Fr. HAUMONT, *L'urbanisme en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, pp. 366 et s.).

160. A l'instar de ce qui prévaut pour le schéma de développement de l'espace régional, une évaluation des incidences imposées par la directive 2001/42 est intégrée dans le contenu du schéma. Les points 6 à 13 de l'article 16, al. 2, décrivent le contenu relatif à cette évaluation. Il s'agit des éléments suivants :

« 6° les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le schéma de structure communal n'est pas mis en œuvre ;

7° les objectifs pertinents en matière de protection de l'environnement et la manière dont ils sont pris en considération dans le cadre de l'élaboration du schéma ;

8° les incidences non négligeables probables, à savoir les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long terme, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, sur l'environnement, y compris la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs ;

9° les incidences sur l'activité agricole et forestière ;

10° les mesures à mettre en œuvre pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs visés aux 8° et 9° ;

11° une description de la méthode d'évaluation retenue et des difficultés rencontrées ;

12° les mesures envisagées pour assurer le suivi de la mise en œuvre du schéma de structure communal ;

13° un résumé non technique des informations visées ci-dessus. »

161. Le schéma de structure communal peut être fondés notamment sur les renseignements utiles obtenus lors d'autres évaluations environnementales effectuées précédemment (art. 5.3. de la directive 2001/42 relative à l'évaluation de l'incidence de certains plans et programmes).

C. L'élaboration

*** L'avant-projet ou le projet et l'évaluation des incidences**

Parmi les personnes agréées conformément à l'article 11 du Code wallon, le conseil communal désigne les personnes physiques ou morales, privées ou publiques, qu'il charge de l'élaboration du projet de schéma.

La Commission consultative communale d'aménagement du territoire et le CWEDD sont informés des études préalables et peuvent, à toute époque, formuler les suggestions qu'ils jugent utiles (CWATUP, art. 17, § 1^{er}, al. 2).

*** L'adoption provisoire**

*** L'enquête publique**

Le projet de schéma est soumis par le Collège des Bourgmestre et Echevins à une enquête publique conformément à l'article 4 du Code wallon. Celle-ci est donc d'une durée de 30 jours (CWATUP, art. 4, al. 1^{er}, 1^o).

*** Les consultations**

Parallèlement à l'ouverture de l'enquête publique, le projet de schéma est soumis par le Collège des Bourgmestre et Echevins à l'avis du Fonctionnaire délégué. L'avis est transmis dans les 30 jours de la demande des Bourgmestre et Echevins. A défaut, l'avis est réputé favorable (CWATUP, art. 17, § 2, al. 2).

Par ailleurs, à l'issue de l'enquête publique, le projet de schéma ainsi que les réclamations et observations sont soumis, pour avis, à la Commission consultative communale d'aménagement du territoire et au CWEDD. Ces avis doivent être transmis dans les 45 jours de la demande, à défaut de quoi ils sont réputés favorables (CWATUP, art. 14, § 3). Le conseil communal peut faire choix d'adresser le dossier à d'autres personnes ou instances qu'il juge utile d'interroger (voy. art. 17, § 4, al. 3).

*** L'adoption définitive**

Le conseil communal adopte définitivement le schéma accompagné d'une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le schéma et les avis, réclamations et observations émis dans le cours de la procédure ont été pris en considération (CWATUP, art. 17, § 4, al. 1).

Le Code n'impose aucun délai au conseil communal pour adopter sa décision. Néanmoins, à l'instar de ce que nous avons exposé à propos du plan de secteur, le temps écoulé entre, d'une part, la réalisation des études préalables et les avis émis et, d'autre part, l'adoption définitive du schéma ne peut être tel qu'il n'est plus permis de considérer que le projet peut encore être considéré comme résultant des phases préparatoires et d'instruction. Le critère retenu par le Conseil d'Etat est celui du changement intervenu dans les circonstances de fait et de droit. Si celles-ci ont trop sensiblement évolué, le schéma ne pourra être arrêté sans recommencer la procédure.

* Tutelle

L'intervention du gouvernement est particulière en ce sens que ce dernier n'approuve pas le schéma de structure communal. Il dispose uniquement d'une tutelle d'annulation, qui correspond à la volonté de décentralisation qui est à l'origine de la création de la notion de schéma de structure communal. Ainsi, le schéma, accompagné du dossier, est adressé au gouvernement. Celui-ci peut annuler la décision du conseil communal par arrêté motivé endéans les 60 jours de la réception du dossier complet (CWATUP, art. 17, § 4, al. 1). Il peut notamment agir de la sorte, par exemple, si la procédure n'a pas été respectée ou si les options énoncées dans ce schéma de structure s'écartent de celles prônées par le SDER.

* Publicité et entrée en vigueur

Les modalités de publicité du schéma adopté sont doubles. D'une part, le public est admis à prendre connaissance à la maison communale du schéma, ainsi que de la déclaration environnementale. Il en est informé suivant les modes visés à l'article 112 de la nouvelle loi communale (CWATUP, art. 17, § 4, al. 2). D'autre part, le schéma et la déclaration environnementale sont transmis à la Commission communale, au CWEDD et, le cas échéant, aux autres personnes et instances consultées (CWATUP, art. 17, § 4, al. 3).

* Suivi du plan

Afin d'assurer le suivi environnemental exigé par la directive 2001/42 (art. 10), le Collège des Bourgmestre et Echevins dépose périodiquement auprès du conseil communal un rapport sur le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre du schéma de structure communal ainsi que des éventuelles mesures correctrices à engager. Le public en est informé suivant les modes prévus à l'article 112 de la loi communale (CWATUP, art. 18 bis).

D. La révision ou la modification

- 162.** Les dispositions réglant l'élaboration du schéma de structure communal sont applicables à sa révision (CWATUP, art. 18).

E. Les effets juridiques

a) Valeur juridique

- 163.** Le Code wallon est muet quant à la valeur juridique du schéma de structure communal. Il est néanmoins précisé que celui-ci est un document d'orientation et qu'il « *indique* » pour l'ensemble du territoire les options à suivre et objectifs à atteindre. A l'instar de ce qui fut dit à propos du SDER, il faut en déduire que ce schéma de structure communal a valeur indicative. La jurisprudence du Conseil d'Etat a confirmé ce point de vue. L'arrêt de principe prononcé à cet égard date du 14 novembre 1996 (C.E., 14 novembre 1996, s.p.r.l. Macogest et Gérardin, n°63.053, *Amén.*, 1997, obs. M. DELNOY). On peut en extraire la passage suivant : « *que l'article 21 bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine définit le schéma de structure communal comme « un document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal » ; que ce caractère de directive souligné par l'article 2 bis du même Code qui le qualifie « d'indicatif » est par conséquent applicable en principe et*

qu'une motivation adéquate permet à l'autorité de s'en écarter » (voy. ég. C.E., 10 janvier 2001, Gesquière et Delaunoy, n°92.049 : « Considérant que le schéma de structure communal n'a pas force obligatoire ; qu'il n'en demeure pas moins que chaque fois que l'autorité entend déroger au document d'orientation, de gestion et de programmation de l'ensemble du territoire communal que constitue le schéma de structure, elle doit s'appuyer sur des motifs, exacts en fait et pertinents en droit qui figurent au dossier administratif et qui soient expressément et complètement exprimés dans la décision ». En ce sens, C.E., 3 décembre 2002, Gauthier et crts, n°113.172 ; C.E., 1^{er} septembre 2003, Gauthier et crts, n°122.359 ; C.E., 15 juillet 2004, Gauthier et crts, n°133.927; voy. également par analogie C.E., 16 octobre 1997, s.a. Sobimport et s.a. Primus Sivert Belgium, n°68.924 ; C.E., 6 mai 1998, a.s.b.l. Association des Comités de Quartiers uclois et Antoine, n°73.500, *Amén.*, 1998, p. 309, obs. J. SAMBON ; C.E., 6 mai 1998, Parmentier, n°73.503, *Amén.*, 1998, p. 316, obs. J. SAMBON ; M. PÂQUES, « La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure », *Amén.*, 1994, p. 16). En raison de cette valeur indicative, le Conseil d'Etat rejette les recours introduits contre les schémas dans la mesure où ils ne modifient pas l'ordonnancement juridique (C.E., 6 mai 1998, Drappier et De Middeleer, n°73.502, *Amén.*, 1998, p. 314, obs. J. SAMBON).

En ce qui concerne cette valeur indicative, il y a lieu de relever l'enseignement de l'arrêt prononcé le 26 juin 2006 (n° 160.501, Everard de Harzir). En vertu de cette décision, si l'autorité veut s'écarter du contenu du schéma, lorsque celui-ci est précis, elle ne peut le faire que si des événements postérieurs au schéma rendent impossible le respect de l'option retenue ou si des motifs impérieux sont valablement invoqués. Un tel arrêt pourrait sensiblement modifier la marge de manœuvre de l'autorité par rapport aux directives d'un schéma.

b) Effets dans le temps

- 163'. Aucune durée de validité n'est fixée pour le schéma de structure communal et le Code wallon ne permet aucune abrogation. Il est à noter que les subsides pour la révision ne peuvent être accordés qu'en cas de révision totale entamée plus de 6 ans après l'adoption ou la révision précédente (CWATUP, art. 255/3°).

F. PLAN COMMUNAL D'AMENAGEMENT :

1° Généralités :

164. **Historique** : à l'issue de la seconde guerre mondiale, l'arrêté du régent du 2 décembre 1946 prévoyait déjà l'instauration de plan particulier d'aménagement devant couvrir les zones démolies des suites de la guerre. Il ne faut pas donc s'étonner de rencontrer des plans particuliers d'aménagement datant des années 50.

Le décret du 27 novembre 1997 modifia l'appellation de ce plan requalifié en "*plan communal d'aménagement*" et fait de cet outil son cheval de bataille. En réalité, tous les autres documents de niveau communal, tels les schémas directeurs, sont supprimés et remplacés par un plan communal d'aménagement.

165. **Etendues** : même si le décret du 27 novembre 1997 ne l'expose plus clairement, le plan communal d'aménagement couvre une partie de territoire communal. L'article 47 mentionne l'impossibilité d'établir un ou plusieurs plans communaux alors que l'article 49

énonce le contenu du plan communal “*pour la partie du territoire communal qu’il détermine*”.

2° **Contenu :**

168. **Le contenu importé :** le contenu du plan communal d’aménagement est logiquement déterminé les plans de niveau hiérarchique supérieur : SDER, plan de secteur et schéma de structure communal.

Bien que le code soit muet à cet égard, au vu de la position du SDER dans la hiérarchie des plans et schémas, il est logique de considérer que le plan communal d’aménagement devra en principe respecter celui-ci mais pourra s’en écarter moyennant motivation.

L’article 48 alinéa 1er précise que : “*le plan communal d’aménagement est élaboré après examen du schéma de structure communal s’il existe*”. Comme indiqué précédemment, eu égard à la valeur indicative du schéma de structure communal, le PCA peut s’en écarter moyennant due motivation.

Enfin, le plan communal d’aménagement, comme dit antérieurement, doit préciser en le complétant, et donc détailler le plan de secteur. Il peut, au besoin y déroger.

L’article 48 énonce encore que le plan communal d’aménagement précise les prescriptions visées à l’article 46¹⁰⁵. L’alinéa 2 de l’article 48 expose que le plan communal d’aménagement peut déroger au plan de secteur. Il s’en déduit, logiquement, que les prescriptions de l’article 46 sont impératives à son égard et ce même si le PCA est dérogatoire. On comprendrait mal en effet que le PCA par le biais de la dérogation au plan de secteur puisse s’écarter des prescriptions qui s’imposent impérativement à celui-ci.

169. **Le contenu propre au plan communal d’aménagement :** l’article 49 précise le contenu du plan, lequel est reformulé et étoffé par rapport à l’article 14 de l’ancien Code.

1° *absence de situation existante* : la situation existante ne fait plus partie du contenu du PCA mais constitue seulement la base de l’élaboration du projet de PCA (voyez article 51, § 1er). Comme exposé à propos des plans de secteur et du SDER, la situation de droit et de fait devra être exacte et précise à défaut de quoi le plan pourrait être vicié. Au surplus, il importe de relever que ces situations doivent être plus précises que pour les plans de niveau régional. Le Conseil d’Etat a néanmoins estimé que la situation existante de droit ne doit pas présenter les autorisation de bâtir ou d’exploiter délivrée, si la situation existante précise l’affectation des bâtiments ayant une destination d’atelier, d’entrepôt ou d’entreprise¹⁰⁶. Il faut encore observer que le Conseil d’Etat a estimé que n’est pas recevable le moyen pris de l’imprécision de l’inexactitude du plan de la situation existante qui fait partie d’un plan particulier, lorsque le requérant n’établit ni même n’allègue que ces imprécisions et inexactitudes auraient empêché le Conseil communal et le ministre de statuer en connaissance de cause sur la destination à attribuer à sa propriété¹⁰⁷.

2° *options urbanistique et planologique* : Il s’agit des données de base qui ont servi à l’élaboration du plan. Conformément à l’article 113 du Code, un permis d’urbanisme ou de lotir ne peut déroger à ces options urbanistiques.

¹⁰⁵ Il s’agit des conditions imposées à la révision des plans de secteur, voyez ci-avant.

¹⁰⁶ C.E., n° 78.915, 23 février 1999, SPRL Lapontec et Lambillot.

¹⁰⁷ C.E., n°34.767, 17 avril 1990, Van Heymbeek.

3° *l'affectation détaillée des zones indiquées au plan de secteur* : La meilleure illustration de ceci nous est donnée par l'article 26 du Code wallon qui définit la zone d'habitat. Cette disposition précise que ces zones sont destinées à de multiples fonctions. Le rôle naturel du PCA est alors de répartir ces fonctions à l'intérieur de son périmètre.

Ces affectations détaillées sont obligatoires. C'est ainsi qu'est irrégulier le plan communal d'aménagement qui affecte une partie du territoire qu'il couvre "en zone réservée" dont l'affectation définitive sera fixée ultérieurement¹⁰⁸.

Contrairement à ce que le Code wallon a prévu pour le plan de secteur, il n'existe pas de prescriptions graphiques et littérales standardisées pour les plans communaux d'aménagement. On se réfère donc aux prescriptions de chaque plan, qu'il faudra le plus souvent interpréter. Un problème fréquemment rencontré consiste à savoir s'il est possible d'implanter des bureaux, des professions libérales en zone destinée aux habitations. Il est évident que tout dépendra du libellé des prescriptions du PCA concerné. Tout est donc affaire de circonstances. Ainsi, le Conseil d'Etat fut amené à considérer que les immeubles de bureaux ne sont pas exclus de la zone de constructions groupées, dès lors qu'y sont admis les habitations, les commerces, les entreprises artisanales ou industrielles non nocives et que certaines activités commerciales s'exercent exclusivement dans des immeubles de bureaux¹⁰⁹. Dans un autre cas d'espèce, il fut observé que le plan particulier d'aménagement avait précisé qu'aucun commerce, ni station service ne peuvent être autorisés en zone d'habitat, ce qui supposait que dans l'esprit de l'auteur de projet, ces affectations sont incluses dans l'acception large du terme "résidence". La même exception n'ayant pas été faite pour les bureaux, le plan particulier d'aménagement n'exclut pas ceux-ci dans les immeubles destinés à la résidence¹¹⁰. D'une manière générale, si les termes ne sont pas définis, il conviendra de s'en référer à leur sens usuel. Par ailleurs, les notions d'affectations peuvent également être interprétées par référence aux prescriptions du plan de secteur¹¹¹.

4° *le tracé des infrastructures et des transports de fluide et d'énergie* : seules les voies destinées à la circulation publique et auxquels sont applicables les règlements de police de la circulation routière doivent être mentionnées au plan communal. Les sentiers, les promenades, les chemins d'exploitation tracés dans un parc communal ne sont pas des voies de communication au sens du Code wallon¹¹².

5° *Les prescriptions relatives à l'implantation, au volume et à l'esthétique des constructions et clôtures ainsi que celles relatives aux cours et jardins* : ces prescriptions constituent une donnée particulière aux plans communaux d'aménagement. En effet, à la différence des autres plans, qui se limitent le plus souvent à raisonner en terme d'affectation, le plan communal d'aménagement constitue un outil plus complet qui intègre les conditions imposables à la construction. Il est du reste à noter que les exigences actuelles des autorités administratives sont plus importantes en telle sorte que le volume de ces prescriptions va croissant.

6° *les prescriptions relatives à l'établissement et à l'équipement des espaces publics, aux zones de reculs et aux plantations* : il s'agit d'une indication obligatoire alors que précédemment (sous l'ancien Code), elle était facultative.

¹⁰⁸ C.E., n°17.063, 6 juin 1975, de Francquen.

¹⁰⁹ C.E., n° 40.858, 28 octobre 1992, Ville de Namur.

¹¹⁰ C.E., n°21.115, 24 avril 1981, Franquet et crts.

¹¹¹ C.E., n°19.156, 27 septembre 1978, Commune de Sint-Eloois-Vijve.

¹¹² C.E., n°18.412, 7 septembre 1977, Moyersoen.

7° *l'emplacement prévu pour les espaces verts, les réserves boisées, etc...* : il s'agit de même d'une indication obligatoire qui était anciennement facultative.

8° *les limites des lots si un remembrement ou un relotissement s'avère nécessaire* : cette hypothèse est excessivement rare.

170. **Contenu simplifié** : La possibilité d'établir un plan communal dit "*en forme simplifiée*" n'est prévue que pour l'aménagement d'une zone d'activité économique mixte ou industrielle. L'article 49 précise que celui-ci peut ne comporter que :

- “1. L'option urbanistique et les prescriptions générales d'ordre esthétique relatives aux constructions, à leurs abords et aux espaces publics;*
- 2. Le tracé existant et projeté des voies de communication principales et les raccordements aux principaux réseaux existants des infrastructures de communication et de transport de fluide et d'énergie;*
- 3. Les emplacements réservés aux espaces verts”.*

Le Code assimile totalement le plan communal d'aménagement simplifié au plan communal d'aménagement ordinaire. Ainsi, l'avis du Fonctionnaire délégué n'est pas requis préalablement à la délivrance d'un permis.

171. **Plan communal d'aménagement valant permis de lotir** :

Le plan communal d'aménagement est un document qui, au niveau de son contenu, est fort semblable à un permis de lotir. Ils contiennent tous deux des prescriptions relatives à l'affectation d'un bien et aux modalités de construction qui ont valeur réglementaire. Le plan d'aménagement est soumis d'office à étude d'évaluation des incidences et à enquête publique et, à cet égard, offre donc plus de garantie que le permis de lotir.

Néanmoins, le plan communal d'aménagement n'a pas pour effet d'autoriser de divisions. Les dispositions du Code wallon relatives au contenu et aux effets du plan communal ne lui confèrent pas cette valeur. Seul le permis de lotir permet au propriétaire de diviser son bien pour vendre des lots destinés à la résidence. Etonnamment, le Conseil d'Etat avait considéré le contraire à l'occasion d'un arrêt prononcé le 24 avril 1981¹¹³, en des termes du reste fort succincts : « *considérant que, selon les déclarations non contestées du mémoire en réponse, la parcelle, sur laquelle le permis litigieux a été délivré, provient de la division en deux parcelles d'un terrain qui a été réalisé par un acte notarié du 24 janvier 1963 ; que cette division a été consacrée par le plan particulier d'aménagement n°40-20 du quartier de l'avenue Heeren Huys, adopté par le conseil communal de la Ville de Bruxelles, le 16 octobre 1967, et approuvée par arrêté royal du 9 décembre 1968 ; que ce plan prévoit la construction sur chacune des parcelles d'un immeuble de dix étages au-dessus du rez-de-chaussée ; que, dans ces conditions, aucun permis de lotir n'était requis en vue de la délivrance du permis d'urbanisme attaqué* ». Le Conseil d'Etat se contente d'affirmer ce point de vue sans le justifier. On peut même s'étonner du fait qu'en l'espèce, la vente était antérieure au plan communal qui était censé autoriser la division. Cet arrêt du Conseil d'Etat, ancien et isolé, présente donc une thèse fort critiquable sur le plan juridique, ce qui explique sans doute que, dans la pratique, à notre connaissance, il y a été fort peu recouru.

Le décret du 18 juillet 2002 confère explicitement au plan communal la possibilité de permettre une division et ainsi de dispenser de l'obligation d'obtenir préalablement le permis de lotir. Ainsi, l'article 89, §2, énonce que « *ne sont pas soumises à permis de lotir*

¹¹³ N° 21 116, Machiels.

préalable les divisions de biens dans le périmètre d'un plan communal d'aménagement comportant l'ensemble des éléments visés à l'article 49, notamment 3° de l'alinéa 1er, pour autant que chaque lot résultant de la division soit situé à front d'une voirie suffisamment équipée en eau, électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante ». Cette disposition est entrée en vigueur le 1er octobre 2002.

Le contenu du plan communal, énoncé à l'article 49 du Code, est donc adapté. Le plan contiendra « *le cas échéant, les limites de lots à créer destinés à l'habitation...* ». Le plan communal aura donc les mêmes effets que le permis de lotir à la condition qu'il détaille le parcellaire.

3° Procédure d'adoption et de révision :

172. Procédure d'élaboration :

Le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine a adapté la procédure d'élaboration des plans communaux d'aménagement afin d'y intégrer une évaluation des incidences, devant en cela l'entrée en vigueur de la directive européenne 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le mécanisme alors mis en place prévoyait que le conseil communal avait la possibilité, mais non l'obligation, de faire réaliser une étude d'incidences portant sur l'avant-projet de plan communal d'aménagement. Suite à l'instauration de la directive 2001/42, le décret du 18 juillet 2002 a, à nouveau, modifié la procédure d'élaboration du plan communal d'aménagement en transformant la faculté de réaliser une évaluation des incidences en obligation. Celle-ci prenait la forme d'une étude d'incidences, réalisée donc par un auteur indépendant et agréé. Néanmoins, les articles de ce décret du 18 juillet 2002 ne devaient entrer en vigueur qu'à dater du moment où le gouvernement le déciderait (article 79 du décret du 18 juillet 2002). Tel ne fut, en définitive, jamais le cas. En effet, le décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative mit en place une nouvelle procédure, dont une des caractéristiques essentielle est de remplacer l'étude d'incidences par un rapport d'incidences, lequel peut être réalisé par l'autorité qui adopte le plan.

* L'avant-projet de PCA

Parmi les personnes agréées conformément à l'article 11 du CWATUP, le conseil communal désigne une personne physique ou morale, privée ou publique qu'il charge de l'élaboration de l'avant-projet de plan communal (CWATUP, art. 50, § 1^{er}). La décision de confier l'élaboration d'un tel plan à une personne est un marché de services au sens de la loi du 24 décembre 1993 relative au marché public et à certains marchés de travaux, fournitures et de services et devra donc être attribuée dans le respect de la loi.

La décision d'élaborer le plan communal d'aménagement est importante dans la mesure où, en application de l'article 107, § 1^{er}, alinéa 3 et § 2, alinéa 4, du CWATUP un refus de permis peut être prononcé au motif que l'établissement ou la révision d'un plan communal d'aménagement a été décidé. Cette disposition a pour objectif d'éviter que des permis contraires au contenu du futur plan communal révisé ou établi ne soit délivré alors que ces projets sont peut-être conformes au plan en vigueur dont les options sont jugées obsolètes. Il y a lieu de retenir qu'il s'agit là pour les autorités d'une faculté et non d'une obligation. Il n'existe en effet aucune justification valable à rejeter une demande de permis comprise dans le périmètre d'un plan en cours

d'élaboration ou de révision et démontrer que la mise en œuvre du projet ne menace en rien l'urbanisation ultérieure.

L'avant-projet est établi sur la base d'une analyse de la situation existante de fait et de droit, notamment des périmètres de protection visés par le présent Code ou d'autres législations (CWATUP, art. 50, § 2, al. 1). Nous renvoyons à ce propos à ce que nous avons exposé à propos des plans de secteur.

Le collège des bourgmestre et échevins informe régulièrement la CCAT, si elle existe, de l'évolution des études préalables et lui en communique les résultats. La CCAT peut, à tout moment, formuler les suggestions qu'elle juge utiles (CWATUP, art. 50, § 3).

Il est des hypothèses particulières dans lesquelles le gouvernement, par arrêté motivé, peut décider d'autoriser le conseil communal à élaborer et/ou réviser un plan communal d'aménagement ayant un objet ou des effets particuliers (CWATUP, art. 54).

* L'évaluation des incidences

Le décret du 18 juillet 2002, dit d'optimisation du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, avait imposé une étude d'incidences, réalisée par un auteur agréé et indépendant, pour l'ensemble des plans communaux d'aménagement susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement. Cette contrainte était justifiée par la valeur réglementaire de ce document (Doc. Parl. wal., session 2001-2002, n° 309/1, p. 17). Le décret du 3 février 1995 se contente d'exiger un rapport sur les incidences environnementales, lequel « *pourra être élaboré en même temps que le projet de plan communal par un même auteur de projet* » (doc. Parl. wal, 74 (2004-2005) – n° 1 – p. 25). Il est donc fait choix de s'en remettre au principe émis par la directive 2001/42, laquelle n'exige pas nécessairement la réalisation d'une étude par un auteur agréé.

Le caractère systématique de l'évaluation des incidences connaît une exception. Lorsque le conseil communal constate que, compte tenu des caractéristiques des projets ou activités dont l'élaboration ou la révision constitue le cadre, compte tenu des incidences et des hôtes susceptibles d'être touchés, le plan communal d'aménagement projeté n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement ou qu'il concerne l'utilisation d'une petite zone au niveau local, il peut décider que ce plan ne doit pas faire l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales (CWATUP, art. 50, § 2, al. 3). Dans ce cas, il doit au préalable recueillir l'avis de la commission communale ou, à défaut, de la Commission régionale et du Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement Durable. Ces avis ne sont que consultatifs et le conseil communal pourrait décider de s'en écarter moyennant une juste motivation.

Est toutefois présumé avoir des incidences non négligeables sur l'environnement, le plan communal d'aménagement projeté dans le périmètre duquel se situe une zone désignée conformément aux directives 79/409/C.E.E. et 92/43/C.E.E. ou qui vise à permettre la réalisation d'un projet soumis à étude d'incidences sur l'environnement ou encore qui concerne des zones dans lesquelles peuvent implanter des établissements présentant un risque majeur pour les personnes, les biens ou l'environnement au sens de la directive 96/82/C.E. ou qui prévoit l'inscription de zones destinées à l'habitat, ainsi que de zones ou d'infrastructures fréquentées par le public à proximité de tels établissements. Il s'agit d'une présomption irréfragable

X. L'article 50, § 2, du Code wallon précise que le conseil communal fait réaliser un rapport sur les incidences environnementales dont il fixe l'ampleur et le degré de précision. Cette disposition contient l'énumération du contenu minimum de ce rapport. Néanmoins, des informations complémentaires ou plus précises devront être exigées suivant les spécificités du territoire concerné. Au surplus, avant de déterminer le contenu de l'évaluation des incidences en question, le conseil communal doit soumettre le projet de cahier des charges du rapport sur les incidences environnementales, ainsi que l'avant-projet de plan, pour avis à la CCAT ou, à défaut, à la CRD, au CWEDD, ainsi qu'aux personnes et instances qu'il juge nécessaire de consulter. Au surplus, si l'avant-projet de plan comporte des zones dans lesquelles peuvent s'implanter des établissements présentant un risque majeur pour les personnes, les biens ou l'environnement au sens de la directive 96/82/C.E. (dite SEVESO II relative à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses) ou s'il prévoit l'inscription de zones destinées à l'habitat, ainsi que de zones ou d'infrastructures fréquentées par le public à proximité de tels établissements, la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement devra également être consultée (CWATUP, art. 50, § 2, al. 2). La même disposition prend soin de préciser que « *les avis portent sur l'ampleur et la précision des informations que le rapport doit contenir* », ce qui permet de cibler l'objet des consultations en question qui se limiteront donc à des observations sur le plan du rapport d'évaluation des incidences. Le contenu définitif du rapport sur les incidences environnementales est donc déterminé au vu des avis éventuellement rendus. Si le conseil communal devait s'en écarter, il y a lieu de considérer qu'il devra s'en justifier dans la décision adoptant définitivement le plan. Alors que l'article 42 du Code wallon, relatif à la procédure d'élaboration du plan de secteur, précise que les avis doivent être transmis dans les 30 jours de la demande du gouvernement, l'article 50, relatif au plan communal d'aménagement, est muet à cet égard. Il y a lieu néanmoins de se référer à l'article 4, 3°, du CWATUP qui précise que la consultation des services et commission est de 30 jours et que passé ce délai, l'avis est réputé favorable.

Le rapport peut être fondé notamment sur les renseignements utiles obtenus lors d'autres évaluations environnementales effectuées précédemment.

* L'adoption provisoire

Sur la base d'une analyse de la situation de fait et de droit, et après avis du Fonctionnaire délégué, le conseil communal adopte provisoirement le projet de plan communal d'aménagement, accompagné, le cas échéant, du rapport sur les incidences environnementales (CWATUP, art. 51, § 1^{er}).

Au surplus, l'adoption provisoire est précédée d'un avis à prononcer par le Fonctionnaire délégué. Cette modalité a été ajoutée par le décret du 3 février 1995 sans que les travaux préparatoires n'en donnent d'explication. Il s'agit très probablement d'éviter la poursuite de la procédure relativement à un avant-projet du plan communal qui contiendrait des irrégularités ou ne serait pas susceptible de recueillir l'assentiment de la Région wallonne qui doit, *in fine*, l'approuver. Aucun délai n'est prévu pour que le Fonctionnaire délégué rende son avis, sans lequel la procédure ne peut être poursuivie.

S'il y a lieu, le conseil communal déclare le caractère dérogatoire au plan de secteur du projet de plan communal et indique en quoi ledit projet déroge aux prescriptions du plan de secteur (CWATUP, art. 51, § 1^{er}, al. 2). Cette exigence permet de dispenser les personnes intéressées de procéder à la comparaison de l'affectation du projet de plan communal avec celle inscrite au plan de secteur afin d'identifier les

dérogations concernées. Le défaut d'une telle précision dans l'arrêté adoptant provisoirement le plan communal pourrait donc vicier l'enquête publique.

* L'enquête publique

A défaut de précision mentionnée dans l'article 51 du Code wallon, les modalités relatives à l'annonce de l'enquête publique sont déterminées conformément à l'article 4 du Code qui contient les principes généraux applicables à toute enquête publique. Ainsi, l'enquête est annoncée tant par voie d'affiches que par avis inséré dans les pages locales de trois quotidiens d'expression française ou allemande selon le cas. A défaut de précision, il faut considérer que l'affichage est celui qui est ordinairement réservé aux actes communaux (voy. art. 112 de la nouvelle loi communale). S'il existe un bulletin communal d'information ou un journal publicitaire distribué gratuitement à la population, l'avis y est inséré (CWATUP, art. 4, 7°).

La durée de l'enquête est de trente jours (CWATUP, art. 4, 1°). Pendant ce délai, tout tiers intéressé peut exprimer ses observations et ses réclamations par écrit ou, au besoin, oralement, lors de la clôture de l'enquête (CWATUP, art. 4, 6°). Aucune disposition légale ou réglementaire n'oblige l'autorité communale à tenir compte des réclamations introduites en dehors du délai de 30 jours (C.E., 26 juin 1984, Houtart, n°25.500). Au moins une réunion accessible au public est organisée durant l'enquête publique selon les modalités fixées par le gouvernement ou la commune (CWATUP, art. 4, 8°). A ce jour, aucun arrêté d'exécution n'a été adopté par le gouvernement.

* Modifications du projet après l'enquête publique

Le principe général que nous avons énoncé précédemment est que l'enquête publique doit être recommencée si, après son organisation, des modifications fondamentales sont apportées au projet qui fut soumis à la consultation. Il y va de l'effet utile de l'enquête publique. En Région wallonne, et avant l'entrée en vigueur du décret du 18 juillet 2002, une disposition dérogeait à ce principe en rendant obligatoire de recommencer l'enquête publique dès que la moindre modification était apportée au projet de plan communal d'aménagement (CWATUP, art. 51, § 4, tel qu'instauré par le décret du 27 novembre 1997). Cette rigueur était justifiée par le degré de précision du plan communal d'aménagement. Néanmoins, une telle obligation fut jugée excessive et le décret du 18 juillet 2002 a nuancé cette contrainte en précisant que l'enquête publique devra être recommencée si la modification décidée ne peut être jugée comme étant « *mineure* ». Selon les travaux préparatoires, « *même si le concept de modification mineure n'est pas défini, il se dégagera de la pratique administrative et de l'éventuelle sanction par le Conseil d'Etat ou les Cours et Tribunaux. De plus, la jurisprudence du Conseil d'Etat, selon laquelle les modifications intervenues doivent trouver leur origine soit dans une observation ou réclamation déposée lors de l'enquête publique, soit dans un avis émis lors de la phase consultative, demeure* » (Doc. parl. wal., 309 (2001-2002 – n° 1, p. 30). En définitive, le principe à retenir se résume comme suit. Si la modification est mineure et, quelle que soit son origine, il n'y a pas lieu de recommencer l'enquête publique. Par contre, si la modification n'est pas mineure, il sera d'office procédé à une nouvelle enquête publique, quelle que soit l'origine de la modification, et donc même si elle repose sur une réclamation.

* Les consultations

Conformément à l'article 7 de la directive 2001/42/C.E. relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, une consultation transfrontière est prévue.

Dans les huit jours de la clôture de l'enquête publique, le collège des bourgmestre et échevins soumet, pour avis, à la CCAT ou, à défaut, à la CRAT, et au CWEDD, ainsi qu'aux autres personnes et instances (et à la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement si elle est consultée en application de l'article 50, § 2, alinéa 2, du CWATUP), le dossier comprenant le projet de plan accompagné du rapport sur les incidences et des réclamations, observations, procès-verbaux et avis (CWATUP, art. 51, § 3, al. 1). Les avis sont transmis dans les soixante jours de la demande du Collège des Bourgmestre et Echevins. A défaut, ils sont réputés favorables (CWATUP, art. 51, § 3, al. 2).

Bien que le plan communal soit approuvé par le gouvernement, il n'en acquiert pas pour autant valeur de règlement général. Il conserve son rang de règlement communal. Il ne doit donc pas être soumis à l'avis de la section de la législation du Conseil d'Etat (C.E., 23 octobre 2003, Fauconnier et Dedoyard, n°124.571).

* L'adoption définitive

Dans les quarante-cinq jours qui suivent l'expiration du délai laissé aux commissions, personnes et instances pour prononcer leur avis, le conseil communal prend connaissance du dossier complet. Il s'agit d'un délai d'ordre et non de rigueur (à propos de ces notions, voy. P. LEWALLE, *o. c.*, p. 866, n°479) Il peut soit adopter définitivement le plan communal, soit décider de modifier celui-ci, comme énoncé précédemment (CWATUP, art. 51, § 4, al. 1^{er}). Il appartient au conseil communal d'examiner et de traiter les réclamations (C.E., 21 février 1975, Van Hove et crts, n°16.898 ; C.E., 23 octobre 2003, Fauconnier et Dedoyard, n°124.571 : cet arrêt analyse l'avis émis par la CCAT pour vérifier si celui-ci répond précisément aux réclamations).

En outre, le conseil communal produit une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis, réclamations et observations émis, ont été pris en considération, ainsi que les raisons des choix du plan tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées (CWATUP, art. 51, § 4, al. 2).

Le conseil communal, lorsqu'il adopte un plan communal d'aménagement, ne peut s'inspirer que des exigences du bon aménagement des lieux et aux objectifs poursuivis par la réglementation. Il ne pourrait donc inclure dans son appréciation des questions d'ordre fiscales (C.E., 25 novembre 1969, Bridoux et crts, n°13.802), des objectifs d'emploi (C.E., 27 septembre 1978, Commune de Sint-Eloois-Vijve, n°19.156), des avantages financiers pour un particulier (C.E., 11 juin 1981, Suenens, n°21.235) ou encore des besoins économiques et sociaux (C.E., 3 avril 1992, Schiepers et crts, n°39.159).

* L'approbation par le Gouvernement

Par arrêté motivé, le gouvernement approuve ou refuse le plan communal d'aménagement. Il peut subordonner son approbation à la production d'un plan d'expropriation (CWATUP, art. 52, § 1^{er}). L'arrêté du gouvernement est pris dans un

délai de soixante jours prenant cours le jour de la réception du dossier complet par le Fonctionnaire délégué. Ce délai peut être prorogé, une seule fois, de trente jours et ce, par arrêté motivé (CWATUP, art. 52, § 2, al. 1^{er}). A défaut de l'envoi de l'arrêté du gouvernement au collège échevinal par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, le collège peut, par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, adresser un rappel au gouvernement (CWATUP, art. 52, § 2, al. 2). Si, à l'expiration d'un nouveau délai de trente jours prenant cours à la date du dépôt à la poste de la lettre recommandée contenant rappel, le collège des bourgmestre et échevins n'a pas reçu l'arrêté du gouvernement, le plan communal d'aménagement est réputé approuvé, à l'exception du plan d'expropriation éventuel qui l'accompagne. Toutefois, si le plan communal d'aménagement déroge au plan de secteur, il est réputé refusé (CWATUP, art. 52, § 2, al. 3).

* L'entrée en vigueur

Le Code wallon prévoit une triple diffusion. Tout d'abord, l'arrêté du gouvernement approuvant le plan, soit à défaut l'avis par lequel le collège échevinal constate l'approbation tacite du plan communal, est publié au *Moniteur belge* (CWATUP, art. 52, § 3, al 1^{er}). Il s'agit d'une publication par extrait. Par ailleurs, dans les 10 jours de la publication au *Moniteur*, une expédition du plan communal approuvé est transmise au collège des Bourgmestre et Echevins et au Fonctionnaire délégué (CWATUP, 52, § 3, al. 2). Le public est invité à prendre connaissance du plan et de la déclaration environnementale (ou le cas échéant de la décision du conseil communal décidant qu'il n'y a pas lieu de réaliser une évaluation des incidences). Doivent donc être déposées à la maison communale tous les documents qui constituent le plan. Enfin, le plan et la déclaration environnementale sont transmis à la Commission régionale et au CWEDD et, le cas échéant, aux autres personnes et instances et à la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (CWATUP, art. 52, § 3, al. 4).

175. Procédure d'autorisation de réaliser un plan communal d'aménagement dérogatoire :

L'article 54, 3°, du Code wallon est libellé de la sorte :

“Soit d'initiative, soit à la demande du Conseil communal, le Gouvernement peut, par arrêté motivé, décider :

(...)

3° Sur avis de la Commission régionale, l'élaboration ou la révision d'un plan communal d'aménagement dérogatoire au plan de secteur et tendant à l'inscription d'une zone destinée à l'urbanisation, auquel cas le Gouvernement peut imposer la réalisation d'une étude d'incidences; l'avis de la Commission régionale est transmis dans les 45 jours de la demande du Gouvernement et, à défaut, est réputé favorable”.

Nous avons vu que le plan communal d'aménagement dérogatoire vient remplacer le plan de secteur puisque celui-ci cesse de produire ses effets. Il est donc logique que le Gouvernement maîtrise particulièrement la possibilité d'adopter un plan communal d'aménagement dérogatoire. Le Code wallon a donc instauré une procédure préalable à la réalisation du plan communal d'aménagement. Au terme de celle-ci l'autorité communale reçoit l'autorisation, ou se voit notifier le refus d'établir un plan communal dérogatoire. Les étapes de la procédure peuvent être synthétisées comme suit :

- 1° Le Conseil communal sollicite l'autorisation d'établir un plan communal d'aménagement dérogatoire. Pour ce faire, il doit nécessairement adopter un document présentant, de manière concise, le périmètre envisagé et les intentions d'affectation. Il est à noter qu'il ne s'agit que d'intentions ce qui signifie que celles-ci peuvent être modifiées en cours de procédure. Cette délibération du Conseil communal doit également rencontrer les trois conditions de la dérogation prévue à l'article 48.
- 2° La CRAT rend un avis, lequel est réputé favorable si elle ne s'est pas prononcée dans les 45 jours de la réception du dossier.
- 3° Le Gouvernement autorise ou refuse l'établissement du plan. Il faut encore observer que le Gouvernement peut imposer la réalisation d'une étude d'incidences¹¹³.

176. Procédure de révision :

Selon l'article 53, *“les dispositions réglant l'élaboration des plans communaux d'aménagement sont applicables à leur révision”*.

Il faut observer que le plan communal en cours de révision n'a en principe aucun effet. Le plan initial demeure en vigueur tant qu'il n'est pas remplacé par le plan révisé. Néanmoins, à l'occasion de l'instruction des demandes de permis de lotir ou d'urbanisme, un certain effet peut être donné à l'arrêté de révision. C'est ainsi que le Collège des Bourgmestre et Echevins et le fonctionnaire délégué peuvent émettre, pour l'un un refus et pour l'autre un avis défavorable pour le motif que soit l'établissement ou la révision d'un plan communal ou d'un plan de secteur a été décidé. Dans ce cas, le refus de permis fondé sur un des motifs visés précédemment devient caduque si le nouveau plan communal d'aménagement n'a pas acquis valeur réglementaire dans les trois ans qui suivent la décision d'établissement ou de révision dudit plan (article 107, § 1er, alinéa 4).

- 177. Abrogation du plan communal d'aménagement :** en vertu de l'article 57ter, mis en place par le décret du 18 juillet 2002, entré en vigueur le 1er octobre 2002, le conseil communal peut abroger les plans communaux d'aménagement approuvés antérieurement au 22 avril 1962. Il s'agit d'une disposition insérée dans le Code par amendement. Les auteurs de cet amendement justifient celui-ci par le fait que les plans communaux antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 sont parfois complètement inadaptés aux conceptions modernes de l'aménagement du territoire. Il appartient au conseil communal de constater cet inadéquation du plan et en conséquence de l'abroger. Le conseil communal peut bien entendu choisir de procéder à la révision du plan.

Pour ce faire, il y a lieu d'appliquer la procédure prévue à l'article 52 du Code. En d'autres termes, le conseil communal décide de l'abrogation des plans communaux, sans enquête publique et sans autre formalité. Le Gouvernement approuve ensuite cette décision dans le respect de la procédure initiée par l'article 52. Il est à noter que la procédure prévue à l'article 52 est celle qui a été mise en place par le décret du 22 novembre 1997 et non celle adoptée par le décret du 18 juillet 2002 qui n'est pas

¹¹³ Etonnamment, cette disposition n'a pas été modifiée par le décret du 18 juillet 2002. Il eut été conforme à la directive de prévoir que le Gouvernement doit imposer la réalisation d'une étude d'incidences. Néanmoins, on peut considérer que l'étude d'incidences devra être systématiquement réalisée puisqu'en vertu de l'article 51, mettant en place une nouvelle procédure d'adoption du plan communal d'aménagement, l'étude d'incidences est cette fois systématique.

encore entrée en vigueur (en tous cas tant que le Gouvernement ne l'aura pas décidé).

4° Effets :

178. **Le plan communal d'aménagement modifie la procédure d'octroi des permis :** s'il existe un plan communal d'aménagement, les permis de lotir et d'urbanisme sont délivrés directement par le Collège des Bourgmestre et Echevins, sans avis préalable du Fonctionnaire délégué (article 107, § 1er).

179. **Le plan communal d'aménagement sert de support aux expropriations :** toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des prescriptions des plans communaux d'aménagement peuvent être réalisées par la voie d'expropriation pour cause d'utilité publique (article 58, alinéa 1er du Code wallon).

En principe, la même mesure prévaut pour les plans de secteur. Néanmoins, en pratique, les expropriations sont très généralement fondées sur des plans communaux d'aménagement. La procédure d'élaboration et d'approbation du plan d'expropriation peut être simultanée à celle du plan communal (article 59).

180. **Le plan communal d'aménagement vaut plan d'alignement (article 57)¹¹⁴ :**

Le plan d'alignement couvre une ou plusieurs voiries en telle sorte que ses prescriptions s'imposent tant aux autorités publiques qu'aux particuliers¹¹⁵.

181. **Le plan communal d'aménagement peut valoir permis de lotir (v. précédemment).**

182. **Le plan communal d'aménagement peut modifier les servitudes conventionnelles existantes :**

Deux arrêts de la Cour de Cassation sont à mentionner :

1° 6 octobre 1966, Pas., 1967, p. 160 : la valeur réglementaire et la force obligatoire du plan communal d'aménagement priment sur les servitudes conventionnelles. Néanmoins, rien n'empêche que des servitudes plus contraignantes soient établies afin de restreindre les possibilités prévues par un plan communal d'aménagement.

2° 23 avril 1992, Amén.-Env., 1993, pp. 37-38, F. Haumont, "De la portée du plan particulier d'aménagement sur les servitudes conventionnelles" : cet arrêt plus récent considère qu'un plan communal d'aménagement ne peut mettre fin à une servitude conventionnelle que si cette dernière est incompatible avec les dispositions du plan.

¹¹⁴ V. Bure, "Voiries et constructions", Les Nouvelles - Lois politiques et administratives, Tome IV, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 48, n° 75. Une distinction doit être établie entre l'alignement de la voirie et l'alignement des constructions en recul de l'alignement de la voirie.

¹¹⁵ Pour plus de détails, voyez F. Haumont, Urbanisme - Région wallonne, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 357, n° 173 et s.