

# Les périmètres opérationnels du CoDT – Principales nouveautés

Michel DELNOY

Professeur à l'U.Lg., avocat

## Introduction

En sus des schémas et du plan de secteur, le Livre II du CoDT<sup>1</sup> vise des *périmètres*<sup>2</sup>. Sous le titre *périmètres spécifiques*, deux types de périmètres sont identifiés : ceux dits *de protection* et ceux dits *opérationnels*. Les premiers sont connus : ils existent déjà dans le CWATUPE et la seule nouveauté les concernant dans le CoDT est qu'ils sont désormais tous destinés à être représentés en dehors du plan de secteur. Les seconds sont en grande partie nouveaux. Ils relèvent par ailleurs manifestement d'une volonté politique majeure. Il s'agit du périmètre U, du périmètre d'enjeu régional (ci-après : « le PER ») et du périmètre de site à réaménager (ci-après : « le périmètre de SAR »). Dans les lignes qui suivent, il ne sera question que des seconds.

Pour chacun de ces trois périmètres, nous tenterons, dans un premier temps, d'en déterminer la spécificité – ce qui en fait ou devrait théoriquement en faire un instrument distinct des autres –, puis nous en examinerons le régime juridique, avant de vérifier s'il correspond à cette spécificité.

Conformément aux instructions de rédaction, nous ne procéderons qu'à une présentation des nouveautés du CoDT : les critiques générales du régime des périmètres opérationnels font l'objet d'un autre exposé<sup>3</sup>. Notre présentation ne pourra cependant évidemment pas faire l'impasse sur les nombreuses questions que l'examen du régime des périmètres opérationnels du CoDT suscite. Les réflexions qui

<sup>1</sup> La présente contribution s'inscrit dans la partie de cet ouvrage consacrée au commentaire de ce Livre II, de sorte que nous n'y aborderons pas les nombreux périmètres visés ailleurs dans le Code, comme, entre autres : le périmètre de remembrement urbain, les périmètres dits « de protection », le périmètre soumis au droit de préemption, le périmètre de réservation des principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie, le périmètre de revitalisation urbaine, le périmètre de rénovation urbaine et la zone d'initiative privilégiée.

<sup>2</sup> Sur le sens et les implications de ce vocable, ainsi que sur le concept auquel il correspond éventuellement, voy. la contribution de J.-Fr. NEURAY dans le présent ouvrage.

<sup>3</sup> Celui de Ch.-H. BORN, ci-après.

suivent ne constitueront à cet égard qu'une tentative de réponse : il serait présomptueux de prétendre faire davantage<sup>4</sup>, surtout en si peu de temps<sup>5</sup>.

L'urgence de la rédaction explique d'ailleurs les nombreuses coquilles stylistiques et de fond que la présente contribution contient certainement. Nous remercions le lecteur de sa compréhension. Les articles cités sans référence à un texte seront ceux du CoDT, essentiellement dans sa partie décrétable. Le contenu de la partie réglementaire du CoDT sera évoqué, sous l'importante réserve qu'il ne s'agit à ce stade que d'un projet<sup>6</sup>. Enfin, les travaux préparatoires du CoDT seront cités en utilisant la pagination de leurs documents électroniques<sup>7</sup>.

## Section 1

### Le périmètre U

Le périmètre U<sup>8</sup> est incontestablement l'une des principales nouveautés du CoDT et sans doute celle qui est la plus chère au ministre<sup>9</sup>. S'inscrivant dans la ligne du nouveau principe « de renforcement des centralités urbaines et rurales » de l'article D.I.1, l'objectif qui lui est assigné – densifier et mettre un terme à l'étalement urbain – est ambitieux. Instrument de cet objectif, le principal effet du périmètre U – permettre d'écarter l'application du plan de secteur – est important. On comprend dès lors qu'il ait tant retenu l'attention des parlementaires<sup>10</sup> et de la section de législation du Conseil d'État.

<sup>4</sup> Comp. la critique de la section de législation du Conseil d'État (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 139).

<sup>5</sup> Le texte définitif de la partie décrétable du CoDT a été adopté par le Parlement wallon le 24 avril 2014 et la date limite de remise du tapuscrit de la présente contribution était le 15 mai 2014.

<sup>6</sup> Qui n'a d'ailleurs pas été adopté lors de la dernière réunion utile du gouvernement wallon avant les élections du 24 mai 2014, à savoir celle du 15 mai 2014. Il faudra donc voir ce que le prochain gouvernement en fera.

<sup>7</sup> Ainsi, à titre d'exemple, pour évoquer l'examen et vote des articles spécifiquement consacrés aux périmètres opérationnels, nous viserons les pages électroniques 115 et s. du document pdf correspondant au n° 942/324ter (*Doc. Parl. w.*, sess. 2013-2014) et non les pages 403 et s. de la version papier du rapport de la commission.

<sup>8</sup> À ne pas confondre avec la « zone U », zone d'affectations urbaines indifférenciées qui peut être inscrite dans un schéma de développement communal (ci-après : « un S.D.C. ») de périmètre U : voy. l'art. D.II.6, § 2, 2°, b), 1. Nous renvoyons à ce sujet à l'exposé de N. VAN DAMME dans le présent ouvrage.

<sup>9</sup> Il a été identifié comme « l'un des cœurs centraux de la réforme » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 102 ; voy. égal. p. 115) et son nombre d'occurrences dans le Code est impressionnant.

<sup>10</sup> Tant dans l'exposé des motifs qu'au cours de l'examen et vote des articles. Voy. ci-après.

## A. La finalité déclarée de l'instrument

### 1. La définition de l'instrument

De l'article D.II.64 et de ses travaux préparatoires<sup>11</sup>, il se déduit que le législateur a créé le périmètre U pour permettre d'« identifier, pour chaque commune, le ou les territoires dont le potentiel de centralité est à développer ». Chacun des éléments de cette définition est exploré dans les lignes qui suivent, sur la base du texte du CoDT, de son explication<sup>12</sup> et de son contexte<sup>13</sup>.

#### a) L'identification

Dans le langage courant, *identifier* c'est « déterminer la catégorie à laquelle (une chose) appartient »<sup>14</sup>, à savoir un ensemble lié à des caractéristiques propres. Or, comme nous le verrons, adopter un périmètre U déclenche des effets spécifiques : d'une part, ceux qu'il déploie par lui-même et, d'autre part, la possibilité d'y adopter un schéma pour abroger le plan de secteur. Autrement dit, le périmètre U correspond bien à une « catégorie » et le vocable est donc utilisé à bon escient.

Ceci étant, cette identification n'a-t-elle pas aussi, par répercussion, un effet de dissuasion de l'urbanisation ailleurs ? C'est loin d'être certain<sup>15</sup>, de sorte qu'en

<sup>11</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 33.

<sup>12</sup> Les travaux préparatoires.

<sup>13</sup> Ce contexte nous semble constitué, d'une part, des documents de l'évaluation du CWATUPE qui a précédé le travail de rédaction du projet de CoDT. La lutte contre la périurbanisation et contre la gestion non parcimonieuse du sol est visée dans le rapport d'évaluation, qui est cité dans *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, pp. 10 et 11. Il est constitué, d'autre part, du projet de SDER, dont il est raisonnable de s'inspirer pour identifier la volonté de l'auteur du projet de CoDT, vu leur concomitance d'adoption, les liens annoncés entre eux et les similitudes rédactionnelles (comp. not. la définition du périmètre U dans le CoDT à celle du territoire central en p. 113 du projet de SDER). Le concept de renforcement des centralités est d'ailleurs antérieur tant au CoDT qu'au projet de SDER : il apparaît déjà dans la déclaration de politique régionale, qui « prône la discrimination positive en faveur des noyaux urbains et ruraux » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 3) et qui impose tant l'élaboration du CoDT que celle du projet de SDER, établissant clairement un lien entre les deux.

<sup>14</sup> <http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/identifier/>. C'est le seul sens qu'il est possible de lui attribuer ici.

<sup>15</sup> *A priori*, l'idée de dissuasion se confirme clairement à la lecture des travaux préparatoires et à la lecture du projet de SDER, où il est clairement question de localiser l'habitat et d'autres activités en périmètre U, de manière préférentielle à d'autres endroits (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 8 ; pp. 11 et 50 du projet de SDER). En p. 130, le projet de SDER fixe même l'objectif chiffré d'atteindre « 80 % des nouveaux logements en territoires centraux ». De même, les termes « zone préférentielle à urbaniser » ont été utilisés par le ministre (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 112). Mais ce dernier a également déclaré tout le contraire dans les travaux préparatoires (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 3 : voy. les mots « sans négliger nullement les territoires qu'ils n'englobent pas »), en visant la « logique de renverser la vapeur par l'encouragement (...) (et non) une logique d'interdiction de construire en dehors des périmètres U » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 105), de sorte que, quant aux conséquences urbanistiques et, plus précisément, quant à la possibilité de construire, le ministre a clairement rejeté toute discrimination (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 105).

s'en tenant aux textes, on ne peut évoquer qu'un encouragement en périmètre U (v. ci-après), sans dissuasion ailleurs.

#### b) *Le territoire*

On peut sans doute affirmer d'évidence qu'un *territoire* correspond à une superficie délimitée, qui traditionnellement, dans la police de l'urbanisme, se traduit dans un plan au sens cartographique du terme<sup>16</sup>.

#### c) *La centralité*

Les travaux préparatoires montrent que la *centralité* – ou plutôt, le *potentiel de centralité*<sup>17</sup> – est le critère principal de désignation des périmètres U<sup>18</sup>. « Caractère de ce qui est central » dans le langage courant<sup>19</sup>, la centralité se définit dans le Code par référence à une *concentration en logements* et un accès aux *services et équipements de base*<sup>20</sup>.

La notion de *logement* ne soulève a priori pas de difficulté, sauf celles déjà identifiées en jurisprudence dans le cadre du CWATUPE<sup>21</sup>. Les *services et équipements de base* sont ceux que l'on peut trouver dans « toutes les villes grandes, moyennes ou petites » et dans « les petits centres périurbains ou les villages centraux susceptibles d'accueillir des services et situés à proximité d'arrêts de transports en commun »<sup>22</sup>. Les *services de base*<sup>23</sup> sont les suivants : « école fondamentale, commerce alimentaire de plus de 100 m<sup>2</sup>, pharmacie, bureau de poste, administration communale, CPAS »<sup>24</sup>. Quant aux *équipements de base*, il s'agit des équipements de transports en commun, à savoir les gares et arrêts de bus<sup>25</sup>, pour autant qu'ils soient « structurants du territoire »<sup>26</sup>.

<sup>16</sup> Nous renvoyons pour le surplus à l'exposé de J.-F. NEURAY dans le présent ouvrage.

<sup>17</sup> Nous verrons plus loin qu'il est difficile de dissocier les deux.

<sup>18</sup> Le ministre le qualifie de « balise absolue » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 103).  
<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/centralite/C3%A9/14134>.

<sup>19</sup> Voy. les critères de désignation imposés au gouvernement par le § 4 de l'art. D.II.64.

<sup>20</sup> Que ce soit dans le cadre de la définition de la zone d'habitat ou dans celui du champ d'application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>, de ce Code.

<sup>21</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 10. On voit apparaître dans cette explication une certaine forme de tautologie.

<sup>22</sup> Que le législateur invite logiquement à distinguer des *équipements de base* (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 112).

<sup>23</sup> Ainsi énumérés dans les travaux préparatoires (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 33), ils constituent la liste fixée par le gouvernement à l'art. R.II.64-9, § 2, 1<sup>o</sup>. Les travaux préparatoires visent également une librairie (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 93), qui n'est pas reprise dans cette liste.

<sup>24</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, pp. 33 et 93. L'art. R.II.64-8 vise « une desserte en transport en commun en bus et en train », ce qui nous semble correspondre.

<sup>25</sup> Dans la mesure où ils ne le sont pas, les « services flexibles d'offres de service à la demande » ne sont pas pris en compte, sauf « si ce sont des services qui sont similaires à ce qui existe avec les lignes de bus traditionnelles, c'est-à-dire qu'on a notamment des points d'arrêts décentralisés » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 106).

La décision d'adoption d'un périmètre U est avant tout basée sur les éléments de la situation existante qui correspondent à cette liste<sup>27</sup>. Par le biais de l'avis préalable qui lui est demandé à propos de l'avant-projet de périmètre<sup>28</sup>, le conseil communal est appelé à aider le gouvernement à réaliser à ce sujet la meilleure analyse des faits possible, en lui faisant, le cas échéant, des suggestions de correction<sup>29</sup>. Par ailleurs, pas plus que la situation existante, cette liste n'a vocation à l'exhaustivité<sup>30</sup>, de sorte que, spécialement<sup>31</sup>, le conseil communal a la possibilité de suggérer au gouvernement de prendre en compte d'autres services ou équipements que ceux qui y sont visés<sup>32</sup>, en ce compris ceux simplement projetés, et ce, pour tenir compte des « réalités locales »<sup>33</sup> ou de la politique locale<sup>34</sup>. La commune a donc un important rôle à jouer dans l'identification des services et équipements à prendre en compte<sup>35</sup>, mais il ne s'agit malgré tout que d'une intervention consultative, avec un effet limité<sup>36</sup>. L'intervention communale doit par ailleurs être motivée<sup>37</sup>. À nos yeux, au vu des effets juridiques d'un S.D.C.<sup>38</sup>, cette motivation

<sup>27</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 96.

<sup>28</sup> Voy. ci-après et l'art. R.II.64-10, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>29</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 99. L'art. R.II.64-10, § 1<sup>er</sup>, al. 2, 1<sup>o</sup>, le confirme.

<sup>30</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, pp. 96 et 97, où il est fait référence à une liste « non limitative ». Le législateur la qualifie plus précisément de « liste limitative qui peut être allongée ».

<sup>31</sup> Mais pas uniquement, nous semble-t-il. Le gouvernement peut décider de son propre chef d'aller au-delà de la liste.

<sup>32</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 93. L'exemple suivant est donné : il n'est pas nécessaire qu'il y ait une pharmacie, malgré la liste des six éléments, puisque la commune peut proposer de prendre en compte d'autres choses (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 105). L'art. R.II.64-10, § 1<sup>er</sup>, al. 2, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, va dans ce sens, en visant à la fois des « commerces et services » autres que ceux de la liste et la réalisation à venir de commerces, services, gares ou arrêts de bus, pour autant que ça soit « dans un futur proche » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 93). Le texte mêle cependant malencontreusement les deux idées.

<sup>33</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 97.

<sup>34</sup> Voy. ce qui est dit ci-après du rapport entre cette intervention communale et les instruments communaux existants.

<sup>35</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 99.

<sup>36</sup> Sur la force obligatoire d'un avis, voy. not. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 418 et les réf. citées. L'art. R.II.64-11 précise, conformément à cet effet, que le gouvernement doit « tenir compte » des propositions communales quand il adopte le projet de périmètre. On est donc loin d'une « marge d'appréciation » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 96) « considérable » (*ibid.*, p. 103) dans le chef de la commune ; loin du caractère « indispensable » de son intervention au regard de l'impossibilité « avec une liste de quelques items (de) répondre à toutes les situations locales » (*ibid.*, p. 97) ; loin d'un « choix de la commune » (*ibid.*, p. 96) dans le cadre d'une décision « à deux niveaux » (*ibid.*, p. 99) ; loin même d'une « concertation » évoquée par le ministre (*ibid.*, p. 111), sans parler évidemment d'un « droit de veto » dans le chef de la commune, également évoqué par le ministre (*ibid.*, p. 111).

<sup>37</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 96. À cet égard, l'art. R.II.64-10, § 4, fait référence non seulement, logiquement, aux « objectifs de développement du potentiel de centralité », mais aussi à « la trame verte et bleue à préserver ». Ce second critère est curieux non seulement parce qu'il ne ressort en rien de la partie décrétale, mais aussi parce qu'on ne sait pas ce qu'il vise.

<sup>38</sup> Art. D.II.12, al. 5.

peut et doit, le cas échéant, être basée<sup>39</sup> sur le contenu d'un tel schéma<sup>40</sup>, mais dans les limites des critères décrets et réglementaires du périmètre U<sup>41</sup>.

Le niveau de concentration des logements et de qualité de l'accès aux services et équipements requis pour que l'on puisse parler de centralité n'est pas fixé par le législateur. Disposant ainsi d'une importante marge de manœuvre<sup>42</sup> sur la base de l'habilitation à lui faite à cet effet<sup>43</sup>, le gouvernement a décidé<sup>44</sup> que, pour définir un périmètre U :

- on examine la présence, dans un rayon de cinq cents mètres à partir de « tout lieu » communal, d'un nombre minimum de logements fixé en fonction de la densité globale de population de chaque commune<sup>45</sup> ;
- il est procédé de même en ce qui concerne l'accessibilité des services et équipements, en se basant pour l'essentiel ici sur un rayon de sept cents mètres et

<sup>39</sup> Ce qui signifie que le conseil communal peut s'en écarter dans les conditions de l'art. D.II.12, al. 5. Même s'il s'agit d'un schéma de structure communal antérieur au CoDT, devenu S.D.C.

<sup>41</sup> Ces critères priment le S.D.C., puisqu'ils sont prévus dans le Code et avec valeur décrétable ou réglementaire. Au cours des travaux préparatoires, le ministre a, nous semble-t-il, correctement indiqué que si le S.D.C. est un « élément très important qui peut être pris en compte » dans la définition du périmètre U, le « potentiel de centralité » prime (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 107). Au-delà, la prise en compte de suggestions communales basées sur la politique communale traduite dans un S.D.C. est expressément prévue à l'art. R.II.64-10, § 2, mais uniquement si le gouvernement a soumis au conseil communal plusieurs avant-projets de périmètre U et s'il s'agit de suggérer d'en supprimer l'un d'entre eux ou maximum deux, si minimum trois avant-projets étaient proposés. Une question similaire se pose à propos du SDER (qui, en vertu de l'art. D.II.12, s'applique à « toute décision prise en application du Livre II ») et ce, tant vis-à-vis de la commune que du gouvernement. Mais, en réalité, ce n'est pas à la décision d'adoption du périmètre U qu'il faut comparer le contenu des schémas existants, mais bien aux critères de désignation de ce périmètre. Or ces critères, fixés dans le Code et avec valeur décrétable ou réglementaire, prédominent sans conteste le contenu de ces schémas. Comp. dans ce sens *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 99 : le gouvernement n'a « aucune marge de manœuvre » ; il applique strictement les critères en question.

<sup>42</sup> Même si le vocable de « centralité » fait malgré tout appel, on le suppose, à une idée de choix, de préférence, de hiérarchisation.

<sup>43</sup> Voy. l'al. 4 du § 4 de l'art. D.II.64.

<sup>44</sup> Voy. l'art. R.II.64-9, § 1<sup>er</sup>. Voy. égal. le projet de SDER, qui comporte des limites qualitatives. Le « territoire central » y est défini à partir de « courtes distances permettant d'accéder à un minimum de services, commerces et équipements de proximité dans le but de laisser aux habitants le loisir d'effectuer à pied ou à vélo leurs déplacements pour des besoins quotidiens » (projet de SDER, p. 50).

<sup>45</sup> Ce qui permet de tenir compte du caractère rural ou urbain de la commune (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 92). Tant les travaux préparatoires (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, pp. 8 et 33) que le projet de SDER (not. p. 113) indiquent en effet à plusieurs reprises – comme s'il fallait en convaincre certains – que les territoires centraux ne sont pas spécifiques à la ville, mais concernent également les villages. C'est bien pour cette raison que, dans la partie réglementaire, « le critère de la densité en logements dépend de la densité de la commune par rapport à la superficie » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327, p. 97) et que la même prise en compte relative est prévue pour la desserte de transports en commun.

une combinaison complexe de critères<sup>46</sup>, qui ne peut sans doute être mise en œuvre que par voie informatique<sup>47</sup>.

Enfin, d'après les travaux préparatoires, « on ne tient pas compte des limites communales pour la densité de logements ou pour l'accès aux services »<sup>48</sup>.

#### d) *Le potentiel*

Contrairement à ce que la partie réglementaire laisse peut-être entendre, le *potentiel* de centralité est un élément de définition du périmètre U<sup>49</sup>. C'est même le tout premier à appliquer, dans le cadre du texte décrétable. Il est donc étrange de trouver une référence à un second critère – celui de la « réponse au besoin démographique du territoire régional et communal » – dans les travaux préparatoires<sup>50</sup>, ainsi qu'à l'article R.II.64-11 de la partie réglementaire. Ce second critère ne peut sans doute être valablement pris en considération qu'en tant qu'objectif principal, parmi ceux évoqués ci-après.

Dans le langage courant, le potentiel correspond à un « ensemble de ressources », une « capacité ». Or, comme nous allons y revenir dans un instant, il est bien question ici de développer un potentiel. Le potentiel qui participe de la définition du périmètre U implique donc l'idée de ressource disponible, de capacité susceptible d'être développée. Certes, si les niveaux de concentration en logements et d'accès aux services et équipements ci-dessus évoqués ne sont pas atteints, il ne peut y avoir de périmètre U, par défaut de centralité, mais le constat qu'ils sont atteints ne peut suffire : pour qu'il y ait périmètre U, encore faut-il qu'il y ait une possibilité de développement et, donc, de l'espace à cet effet, quelle que soit sa forme : espaces vierges de constructions, bâtiments existants mais à reconvertir, possibilités de construire en hauteur, etc. Cette idée n'est malheureusement pas clairement traduite par les articles R.II.64-8 et suivants, même si elle y est présente de manière implicite<sup>51</sup>.

Le potentiel de centralité ne devrait en tout cas pas, en théorie et *a priori*, dépendre du zonage du plan de secteur, puisqu'avec le périmètre U, il s'agit précisément de permettre de l'abroger. L'article D.II.64 évoque pourtant les types de zones du plan de secteur susceptibles d'être concernées par un périmètre U et impose clairement que les zones non destinées à l'urbanisation ne sont retenues qu'à titre

<sup>46</sup> Voy. les art. R.II.64-8, 1<sup>o</sup>, c), et R.II.64-9, § 2, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>. L'idée de concentration apparaît donc à deux endroits différents et il est question de concentration dans la concentration.

<sup>47</sup> Le logiciel prévu à cet effet serait déjà disponible (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 112).

<sup>48</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 105.

<sup>49</sup> Il est à cet égard regrettable que l'art. R.II.64-11, qui fixe les critères que le gouvernement doit respecter en adoptant les périmètres U, n'ait pas repris celui-là et fasse usage de celui de la « rencontre du principe de renforcement des centralités », alors même que le « développement du potentiel de centralité » est imposé, à l'article qui précède, aux communes comme critère de leurs suggestions de modifications des avant-projets qui leur sont présentés. Ceci dit, seule la pratique établira s'il existe une réelle différence entre « développer un potentiel de centralité » et « renforcer une centralité ».

<sup>50</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 100.

<sup>51</sup> Nous pensons à la superficie minimale requise, à l'adjonction des ZACC contiguës et à la prise en compte de projets à venir.

secondaire<sup>52</sup>. De même, le gouvernement impose une superficie minimale de zones destinées à l'urbanisation au plan de secteur<sup>53</sup> et, sans explication précise<sup>54</sup>, il l'a fixé à quinze hectares dans l'article R.II.64-8<sup>55</sup>. Il s'agit d'un plancher sans lequel un périmètre U ne peut être désigné<sup>56</sup>. Les ZACC attenantes sont cependant automatiquement incluses dans le périmètre U<sup>57</sup> et ce dernier peut également inclure, le cas échéant sur la base d'une proposition communale fondée sur des caractéristiques locales<sup>58</sup>, des zones non destinées à l'urbanisation, pour autant qu'elles soient limitées et enclavées ou périphériques<sup>59</sup> et pour autant que ce soit justifié eu égard aux « objectifs de développement du potentiel de centralité ». Quoi qu'il en soit, en réalité, cette référence au zonage du plan de secteur s'explique manifestement par l'idée qu'une destination initiale à l'urbanisation est un bon indice de centralité<sup>60</sup> et n'est donc pas liée au *potentiel* de centralité.

#### e) Le développement

Déjà évoqué ci-dessus, le *développement* du potentiel de centralité d'un périmètre U est défini par référence à la possibilité d'y faire du *renouvellement*, d'y organiser de la mixité fonctionnelle et sociale et d'y densifier<sup>61</sup>, mais la possibilité de densifier semble constituer l'idée principale<sup>62</sup>. Par référence au SDER, le renouvellement semble correspondre au « renouvellement de l'urbanisation »<sup>63</sup> et la densification à la « densification optimale du bâti »<sup>64</sup>. Quant à la mixité fonctionnelle et sociale, elle ne semble pas nécessiter de précision.

<sup>52</sup> Voy. égal. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 33.

<sup>53</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 103.

<sup>54</sup> Le ministre s'est déjà peu expliqué sur le principe d'un seuil, mais il ne s'est expliqué en rien sur le choix de quinze hectares (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, pp. 97 et s.).

<sup>55</sup> En étant conscient des avantages et inconvénients d'imposer ainsi une « balise », le cas échéant, inadaptée à toutes les situations particulières (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 103).

<sup>56</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 103.

<sup>57</sup> Art. R.II.64-8, 2°.

<sup>58</sup> Que le législateur identifie, dans les travaux préparatoires, par référence à « des limites physiques de terrain, de la commune ou des limites parcellaires, (...) aux liaisons avec des zones contiguës urbanisables (...) et qui, au total, vont assurer une cohérence au projet du périmètre U » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 94). La limite quantitative est fixée, par le § 3 de l'art. R.II.64-10, à 10 % de la superficie totale de l'avant-projet de périmètre. Cette limite a été jugée « quand même très significative » mais permettant de maintenir la « cohérence des critères » entre les différentes communes et la « cohérence aussi de la zone qui en résulte » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 97).

<sup>59</sup> À cet égard, les critères ont été insérés à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 146).

<sup>60</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 106.

<sup>61</sup> Dans le même sens, voy. l'intervention du député Stoffels, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 108.

<sup>62</sup> Voy. not. les pp. 14, 50, 60 et 114 du projet de SDER. Le législateur précise qu'il sait que la densification n'a pas que des avantages, de sorte qu'« une localisation préférentielle au sein des périmètres U doit se faire de façon réfléchie, notamment accompagnée par des politiques complémentaires afin de la rendre « enviable » et « préférable » par et pour le citoyen » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 9).

<sup>63</sup> Projet de SDER, p. 50.

<sup>64</sup> *Ibid.*

#### f) La commune

Il ne fait pas de doute que le périmètre U s'insère dans les limites d'un territoire communal<sup>65</sup>. Ceci dit, une commune peut comporter plusieurs périmètres U<sup>66</sup>, de même qu'il n'est pas exclu que, dans les grands centres urbains, un périmètre U corresponde à la quasi-entièreté du territoire communal<sup>67</sup>. Le ministre a eu l'occasion de préciser que chaque commune doit en comporter au moins un<sup>68</sup>, puis s'est ravisé en indiquant que « c'est par les critères qu'on peut garantir qu'il y aura au minimum un périmètre U par commune »<sup>69</sup>.

## 2. Les objectifs liés à l'instrument

Pourquoi convient-il, aux yeux du législateur, de développer le potentiel de centralité des territoires concernés? En combinant, d'une part, les travaux préparatoires du CoDT<sup>70</sup>, où il est question de répondre « notamment aux besoins (...) visés à l'article D.I.1 »<sup>71</sup>, et, d'autre part, le projet de SDER<sup>72</sup>, où il est question de faciliter la mise en place d'un certain nombre de « stratégies »<sup>73</sup>, il nous semble possible de considérer que, s'il faut développer le potentiel de centralité des territoires concernés, c'est à la fois pour :

- répondre aux besoins actuels et futurs en nouveaux logements, en « anticipant l'accroissement de la démographie » ;

<sup>65</sup> Les termes « pour chaque commune » de l'al. 1<sup>er</sup> du § 4 de l'art. D.II.64 ne laissent pas de doute à ce sujet, de même que la procédure d'adoption du périmètre U telle qu'inscrite dans la partie décrétale. Le ministre l'a également expressément indiqué (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 105). On comprend dès lors mal que l'art. R.II.64-10, § 1<sup>er</sup>, fasse référence « aux conseils communaux » au pluriel : le texte vise bien un seul avant-projet de périmètre, qui est soumis pour avis « aux conseils communaux ».

<sup>66</sup> Voy. l'art. D.II.6, puisque, selon cette disposition, un S.D.C., instrument communal, peut viser plusieurs périmètres U. Le ministre l'a également confirmé au cours de l'examen et du vote des articles (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, pp. 75 et 96).

<sup>67</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 96.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>70</sup> Voy. spéc. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, pp. 8 et 9, où sont bien identifiés les avantages attendus du périmètre U.

<sup>71</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 33. Il y est également question de répondre aux « principes » visés à l'art. D.I.1, ce qui est effectivement le cas de chacun de ces principes, mais évidemment plus spécialement, du cinquième. L'exposé des motifs (p. 8) renseigne que ces objectifs se veulent par ailleurs s'inscrire « dans le développement durable prôné notamment par l'article 7bis de la Constitution ».

<sup>72</sup> Voy. les pp. 14, 15, 62, 50 et 88.

<sup>73</sup> À cet égard, les mesures identifiées en p. 113 du projet de SDER comme étant liées à une amélioration de « la vie quotidienne des habitants » ne nous semblent pas pouvoir, contrairement à ce qui est affirmé, se raccrocher spécifiquement à l'objectif de densification des territoires centraux, à l'exception du point e) – mais qui est déjà visé par ailleurs ci-dessus – et du point g), relatif à « l'aménagement des espaces publics et des espaces verts de qualité ».

- « permettre (aux particuliers comme aux pouvoirs publics) de réaliser des économies de temps et d'argent, de diminuer les charges des pouvoirs publics notamment en matière d'équipements et services »;
- en constatant que « les territoires où le secteur agricole est le plus fragile doivent faire l'objet d'une attention particulière », « conserver les terres agricoles pour l'agriculture », ce qui « renforcera encore l'attrait des zones où commerces, services et transports sont rassemblés, variés et abondants »;
- « sauvegarder les terres affectées à l'agriculture, à la forêt et aux loisirs », dans l'idée de « préserver et mettre en valeur des espaces publics et des espaces verts participant à la qualité du cadre de vie des habitants »;
- limiter la « fragmentation des habitats biologiques (et) l'imperméabilisation des sols »;
- faciliter la mixité sociale et la mixité « raisonnée » des fonctions;
- sauvegarder les commerces dans les villages, en y amenant une « quantité de population, de clientèle, de fréquentation, suffisante, pour leur maintien »<sup>74</sup>;
- « réduire l'isolement social, notamment des personnes âgées »<sup>75</sup>;
- « structurer des réseaux de transports collectifs et des réseaux de mobilité douce (piétons et vélos) » et « renforcer l'intermodalité »;
- ce faisant, réduire l'impact des gaz à effet de serre, réduire les nuisances acoustiques et la pollution atmosphérique, avec « un effet bénéfique sur la santé de la population »<sup>76</sup>;
- préserver « l'espace dédié à des activités économiques peu compatibles avec la fonction résidentielle ».

Pour l'essentiel, on le voit, ces considérations sont avant toute chose des avantages associés à un accroissement de logements imposé par une exigence démographique, ainsi qu'à un rassemblement de ces logements autour des commerces, services et transports qui existent déjà. Deux idées sont donc centrales : répondre à la pression démographique et densifier<sup>77</sup> en freinant l'étalement urbain.

### 3. La fonction attribuée à l'instrument

Comment, aux yeux du législateur, le périmètre U est-il censé intervenir dans la réalisation de ce dessein ? Clairement, l'idée qui se dégage à ce sujet des travaux préparatoires est qu'il est destiné à réduire, en les écartant, les « contraintes liées à l'urbanisation », résultant des « plans et règlements en vigueur de même que

<sup>74</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 96.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Le caractère central de cette idée apparaît clairement notamment dans *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 113.

(des) mesures de protections », qui « sont plus fortes en zone bâtie qu'en zone non bâtie »<sup>78</sup>.

## B. Le régime juridique de l'instrument

### 1. La nature juridique

Si, certes, comme nous le verrons, le périmètre U a un effet de dispense de permis d'urbanisation à certaines conditions, il n'en constitue pas pour autant une autorisation au sens de l'article 6 de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement. En effet, il n'est pas par essence adopté spécifiquement pour permettre la réalisation d'un projet ; il est adopté sans considération d'un projet en particulier<sup>79</sup>. L'examen de son contenu<sup>80</sup> montre qu'il ne peut pas non plus être considéré comme un plan/programme au sens de l'article 7 de la Convention et de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, puisqu'il ne comporte pas un ensemble de dispositions, actions ou opérations que les autorités entendent adopter, mener ou imposer<sup>81</sup>. Son inscription dans le Livre II relatif à la planification est sans incidence sur ce constat. Ce contenu et ses effets montrent qu'il ne peut davantage être considéré comme une norme de conduite au sens de l'article 8 de la Convention : il ne comporte en lui-même aucune règle à destination de quiconque, puisque, comme nous l'avons vu, il ne fait qu'identifier un territoire. L'attribution de la valeur réglementaire est sans incidence sur ce constat : nous y reviendrons ci-après.

L'examen des effets du périmètre U permet en réalité de le comparer à un arrêté de classement relevant de la police de la protection du patrimoine, qui « ne formule pas, par lui-même, de règle de droit mais a pour effet de déclencher l'application durable du régime juridique qui est prédéterminé par la législation » et qui

<sup>78</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, pp. 10 et 11.

<sup>79</sup> Pour une proposition de définition du concept d'autorisation dans ces textes, voy. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op. cit., p. 6. On a pu dire que les périmètres opérationnels « incarnent la notion "d'urbanisme de projet" » (Th. CEDER, « Les périmètres, nouvel enjeu du développement territorial », slides du colloque de l'U.V.C.W. du 28 avril 2014, p. 4). Outre qu'on ne sait toujours pas ce que ce concept signifie éventuellement, nous ne voyons pas en quoi cette affirmation pourrait valoir pour le périmètre U : ni dans la partie décrétable, ni dans les documents parlementaires, ni dans la partie décrétable on ne trouve trace de ce que le périmètre U serait adopté sur la base d'un projet, à l'instar de ce qui est prévu, par exemple, pour le P.R.U. L'affirmation du ministre que les P.R.U. « sont liés à un projet d'urbanisation » et que c'est « une sorte de prépermis » qui « préfigure le permis » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 115) nous semble correcte, mais elle n'est en rien comparable au régime du périmètre U. D'ailleurs, cette spécificité du P.R.U. a justifié, aux yeux du ministre, son maintien dans le Livre IV du Code.

<sup>80</sup> Voy. ci-après.

<sup>81</sup> Pour une proposition de définition du plan/programme dans ces textes, voy. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op. cit., p. 82.

est qualifié d'« acte-condition »<sup>82</sup>. À ce titre, il constitue donc, semble-t-il, un acte qui ne relève d'aucune des catégories de la Convention d'Aarhus.

## 2. Les critères de désignation

Nous avons déjà examiné ci-dessus les indications que l'on peut retirer des textes du CoDT et de leurs travaux préparatoires quant aux critères de désignation des périmètres U.

## 3. Le contenu

Dans la partie décrétole du Code, aucun contenu n'est assigné au périmètre U. Dans cette mesure, l'habilitation faite au gouvernement, à l'article D.II.64, § 6, de « préciser » le contenu du périmètre U est curieux, puisqu'il n'y a donc rien à préciser. Le périmètre U n'a d'ailleurs pas besoin de contenu<sup>83</sup>, puisqu'il identifie un territoire<sup>84</sup> et que, comme on vient de le voir, cela déclenche des effets prédéterminés par le législateur<sup>85</sup>. Quoi qu'il en soit, le gouvernement n'a effectivement rien entendu préciser aux articles R.II.64-8 et suivants.

## 4. Les effets

### a) La valeur réglementaire

Suivant l'article D.II.68, le périmètre U a valeur réglementaire. Conférer cette valeur à un périmètre qui se limite à identifier un territoire auquel s'appliquent, par cette identification, certains effets prévus par le législateur n'a pourtant *a priori* pas de sens<sup>86</sup>. Cela vaut *a fortiori* si l'on considère, comme nous le suggérons ci-dessus, que le périmètre U est un acte-condition, puisque ce dernier est généralement considéré comme acte à portée individuelle<sup>87</sup>.

L'attribution de la valeur réglementaire a été justifiée, dans les travaux préparatoires, par l'effet d'abrogation partielle du plan de secteur que le périmètre U peut avoir s'il est couplé à un S.D.C. : il s'agissait d'éviter que cette abrogation d'un

<sup>82</sup> M. QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel*, Bruges, Vanden Broele, 2009, p. 99.

<sup>83</sup> Ce que les travaux préparatoires confirment implicitement, en ne contenant aucune précision relative à un contenu.

<sup>84</sup> Voy. sa finalité ci-dessus.

<sup>85</sup> Le ministre a précisé au cours des travaux préparatoires qu'en réalité, cette habilitation « concerne essentiellement les périmètres de protection (...) plutôt que les périmètres opérationnels déjà très précis dans l'article » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 115; voy. égal. les mots « C'est pour le cas où le Gouvernement souhaiterait préciser les périmètres de protection, et uniquement dans ce cas ») : on comprend l'affirmation principale, mais certainement pas sa subordonnée.

<sup>86</sup> Dans le même sens, comp. l'avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, pp. 144 et 145.

<sup>87</sup> M. QUINTIN, *op. cit.*

instrument réglementaire découle d'un instrument à valeur indicative<sup>88</sup>. Encore faut-il admettre, pour être convaincu par cette justification, que c'est bien le périmètre U qui abroge le plan de secteur et non le S.D.C., ce qui ne va pas de soi<sup>89</sup>.

### b) Avec un S.D.C., l'abrogation partielle du plan de secteur

La volonté du législateur de réduire, par l'adoption de périmètres U, les contraintes normatives qui s'appliquent aux territoires qu'ils identifient<sup>90</sup> est partiellement traduite à l'article D.II.53, § 2, dont il se déduit qu'en périmètre U, dès qu'un S.D.C. est adopté qui couvre tout le périmètre et dispose d'un certain contenu<sup>91</sup>, le plan de secteur s'efface ou, plus clairement, est abrogé<sup>92</sup> <sup>93</sup>. Même si c'est présenté comme l'un des axes majeurs de la réforme et en tout cas comme l'effet

<sup>88</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, pp. 111 et 129. Une autre explication, également fournie au cours des travaux préparatoires (*ibid.*, p. 113), est basée sur la possibilité de mettre en œuvre une ZACC en périmètre U à certaines conditions. Elle ne convainc pas : certes, le périmètre U a ainsi une « portée juridique », mais ça ne justifie pas qu'une valeur réglementaire lui soit assignée.

<sup>89</sup> Ce que la justification montre elle-même clairement.

<sup>90</sup> On a pu exprimer la crainte d'un effet pervers de cet effet simplificateur : ce dernier ne va-t-il pas entraîner une hausse des prix dans les périmètres U, qui découragerait de s'y implanter ? Le ministre a répondu à cette crainte en faisant valoir les outils de politique foncière des communes et le nouveau régime de « captation des plus-values » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 104).

<sup>91</sup> Le S.D.C. du périmètre U doit notamment comprendre :  
– la ou les zones U permettant d'accueillir de manière indifférenciée toutes les fonctions urbaines ;  
– les mesures visant la mixité fonctionnelle et sociale, le renouvellement de l'urbanisation, et la densification.

Ainsi, l'actuel schéma de structure communal qui devient S.D.C. n'a pas l'effet d'abrogation du plan de secteur car il n'a pas le contenu idoine (voy. l'art. D.II.69, al. 2). Voy. égal. le dernier alinéa du § 2 de l'art. D.II.6, qui prévoit un contenu simplifié pour les périmètres U de moins de quarante hectares. Cette limite est vue par le législateur comme correspondant « en général à des villages centraux affectés à la seule zone d'habitat. (...) La majorité des autres villages centraux plus étendus et des bourgs ont une superficie entre 40 et 200 ha. La majorité des pôles ont une superficie qui s'étend de 200 ha à plus de 2 000 ha. Il apparaît que, en dessous de ce seuil de 40 ha, il n'est pas nécessaire d'indiquer, dans un schéma, par exemple, la trame verte et bleue ou les lieux de centralité, qui sont des éléments qui ne sont pas l'échelle d'un tel territoire limité en superficie. Cela étant, cela n'exclut en rien que les décisions de mise en œuvre des périmètres concernés tiennent compte des impératifs de protection de la biodiversité » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 20).

<sup>92</sup> D'après les termes de l'art. D.II.53, § 2, le plan de secteur « (ne) demeure (plus) en vigueur ». À l'article D.II.67, § 2, il est bien question, pour pouvoir abroger un périmètre U et le S.D.C. qui le couvre, de « l'élaboration d'un plan de secteur partiel ». Or il ne peut être question d'élaborer un plan de secteur partiel que si le plan de secteur a été partiellement abrogé (comp. l'art. D.II.53, § 1<sup>er</sup>). En indiquant que le plan de secteur « a cessé de produire ses effets définitivement » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 128), le ministre va dans ce sens.

<sup>93</sup> Le plan de secteur est, en général, manifestement supérieur au périmètre U dans la hiérarchie des instruments visés dans le CoDT, même si le ministre a indiqué qu'il n'y a « pas de hiérarchie entre ce périmètre et le plan de secteur lui-même » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 115). L'effet d'abrogation partielle ici examiné implique cependant clairement qu'il ne pourrait être envisagé qu'une révision de plan de secteur remette en cause un périmètre U, sauf évidemment en cas d'abrogation concomitante de ce dernier (sur cette hypothèse, voy. ci-après). Dans ce sens, voy. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 115.

principal de l'adoption d'un périmètre U<sup>94</sup>, cela ne signifie pas qu'en périmètre U, il soit possible d'écarter purement et simplement le plan de secteur. Cela signifie plus modestement – même si c'est, certes, déjà appréciable – qu'il est possible de le remplacer<sup>95</sup> par un « S.D.C.P.U. »<sup>96</sup>, instrument non seulement communal<sup>97</sup>, mais aussi à valeur indicative, et ce, par ailleurs sans devoir respecter les règles, spécialement de compensation<sup>98</sup>, de révision du plan de secteur telles qu'inscrites à l'article D.II.41<sup>99</sup>.

Le S.D.C. peut suggérer la modification du périmètre U, notamment quant à son périmètre<sup>100</sup>. Il peut porter sur un ou plusieurs périmètres U<sup>101</sup>.

L'autonomie communale liée à l'effet qui est ici décrit est importante :

- d'une part, en présence d'un périmètre U, la commune peut malgré tout décider de maintenir le plan de secteur, en n'adoptant pas de S.D.C.<sup>102</sup>. Le ministre a insisté sur ce qu'elle « reste totalement libre de le faire ou pas »<sup>103</sup>, ce qui est correct, puisque la procédure d'adoption du S.D.C. ne donne au gouvernement aucun pouvoir d'injonction vis-à-vis de la commune ;
- d'autre part, c'est bien la commune qui décide des affectations à donner, via le S.D.C., au périmètre U en remplacement de celles du plan de secteur et ce, indépendamment du contenu de ce dernier<sup>104</sup>.

<sup>94</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 96.

<sup>95</sup> Il s'agit de « s'affranchir du carcan du plan de secteur » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 11).

<sup>96</sup> *Voy. Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 19, où le législateur devine l'utilisation future de cet « acronyme » (en réalité, il s'agit d'une abréviation) pour désigner ce qu'il qualifie par ailleurs de « schéma partiel », puisqu'un S.D.C. couvre soit tout le territoire communal, soit un ou plusieurs périmètres U.

<sup>97</sup> Ce qui, selon les travaux préparatoires, montre que « la réforme est incontestablement imprégnée de la volonté de conforter l'autonomie communale » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 6).

<sup>98</sup> Nous présumons que notre collègue Ch.-H. BORN reviendra sur cette question dans sa contribution.

<sup>99</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 11.

<sup>100</sup> Art. D.II.6.

<sup>101</sup> *Voy. les art. D.II.1 et D.II.5.*

<sup>102</sup> Dans ce cas, « le périmètre existera, mais il ne sera jamais mis en œuvre, il n'aura que des effets immédiats très limités » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 111).

<sup>103</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 73 ; *voy. égal. ibid.*, pp. 112 et 119. La commune est « totalement maître de la situation. (...) Donc, il en est du choix intégral de la commune. Il n'y a pas de sanction, pas d'obligation » (*ibid.*, p. 111).

<sup>104</sup> Ainsi, à titre d'exemple, « on peut avoir, à l'intérieur de ce schéma, des zones destinées à une affectation verte ou destinées à une autre affectation, voire même une affectation industrielle » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 106). Il en découle également – autre exemple – que l'obligation que la zone d'habitat accueille « des espaces verts publics » (art. 26 du CWATUPE) est virtuellement supprimée en périmètre U, ce qui nous semble particulièrement inopportun, tant il est évident que cette obligation est de nature à contribuer à la densification. Certes, il a été indiqué au cours des travaux préparatoires que l'« on pourrait avoir (...) une plus grande quantité de zones vertes qu'initialement » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 106) et qu'il « ne serait pas du tout aberrant que les collèges communaux maintiennent (des quartiers arborés tels que ceux de l'Observatoire à Liège ou de la Citadelle à Namur) » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 113), mais on « pourrait avoir » également exactement le contraire par la disparition d'un nombre d'espaces verts suffisant et c'est la disparition de l'obligation qui est à déplorer, précisément parce qu'elle n'est en rien compensée par la marge de manœuvre accordée à la commune.

Pour le reste, l'effet de simplification ne concerne – même si ce n'est pas rien, évidemment – que le plan de secteur. Aucune disposition du Code ne facilite en périmètre U l'écartement de ou la dérogation à un autre instrument à portée générale, qu'il s'agisse d'un schéma ou d'un guide d'urbanisme<sup>105</sup>.

#### c) Avec un S.D.C., l'autonomie communale quant aux demandes de permis

L'adoption d'un S.D.C. en périmètre U entraîne l'autonomie communale dans le traitement des demandes de permis, c'est-à-dire l'absence d'avis préalable du fonctionnaire délégué<sup>106</sup>.

#### d) Un impact sur l'appréciation des demandes de permis ?

De ce qui précède, il ne découle nullement qu'un S.D.C. doit être adopté avant qu'il soit possible d'obtenir des permis en périmètre U.

Mais des permis peuvent-ils être délivrés sans tenir compte du périmètre U ? Sa finalité et sa valeur réglementaire ne doivent-elles pas être prises en compte et n'impliquent-elles pas en elles-mêmes des restrictions ? Nous ne le pensons pas : sa finalité et sa valeur réglementaire sont directement liées à un S.D.C. et, pour le reste, le périmètre est dépourvu de contenu.

Par contre, on sait que le projet de SDER fait à de nombreuses reprises référence à la notion de « territoire central », qui correspond manifestement à celle de périmètre U. Or le projet de SDER prévoit une série de mesures à appliquer en territoire central<sup>107</sup>. Il ne fait donc pas de doute qu'à supposer que ces mesures puissent exercer à l'avenir, en cas d'adoption du nouveau SDER, une influence sur les demandes de permis<sup>108</sup>, elles seront d'application dans tous les périmètres U, même dépourvus de S.D.C.

<sup>105</sup> Nous renvoyons, quant à ce, à l'examen, par N. VAN DAMME et Fr. TULKENS, des rapports entre le S.D.C. et les autres schémas et les guides d'urbanisme. *Voy. not. les art. D.II.13 et D.II.14 du Code.* Le dernier alinéa de l'art. D.II.14 nous semble régler la question, susceptible de se poser de nombreuses reprises en pratique, du rapport entre le S.D.C. adopté en périmètre U et un plan communal d'aménagement existant, qui serait devenu, à la date d'entrée en vigueur du Code, un schéma d'urbanisation. L'al. 1<sup>er</sup> de l'art. D.II.13 nous semble répondre à la question de la compatibilité entre le S.D.C. adopté en périmètre U et le SDER préexistant. *Voy. à ce sujet la question relative à la densité de population et à l'impact sur le caractère rural d'une entité, posée par le député Stoffels (Doc. parl. w., sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 111).*

<sup>106</sup> La mesure est présentée comme une facilitation de la décentralisation, en ce sens que le collège communal statue seul « sans devoir réaliser un schéma de développement sur l'ensemble du territoire communal » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 41 ; *voy. la même idée, mais exprimée a contrario, ibid.*, p. 33). Certes, mais la commune doit pour cela adopter un S.D.C., ce qui n'est pas rien, même s'il est limité au périmètre U.

<sup>107</sup> Les principales d'entre elles sont identifiées sous le titre « Densification des territoires centraux – Renforcer les villes et villages centraux » (projet de SDER, p. 114).

<sup>108</sup> *Voy. l'art. D.II.12, al. 2.*

Dans le même ordre d'idée, le guide régional d'urbanisme peut comporter des indications sur la protection du périmètre U<sup>109</sup>, et il en va de même du guide communal<sup>110</sup>. C'est bien en périmètre U que ces prescriptions s'appliquent et il en découle qu'indirectement, le périmètre U a certainement, de la sorte, un impact sur les demandes de permis.

e) *Des impacts sur la mise en œuvre des ZACC*

Le périmètre U exerce une influence<sup>111</sup> sur la mise en œuvre des zones d'aménagement communal concerté (ci-après: «ZACC») du plan de secteur. «À l'intérieur»<sup>112</sup> d'un périmètre U, en effet, la ZACC:

- ne peut être affectée aux activités économiques industrielles, à l'exception des activités de petites industries, aux dépendances d'extraction ou à l'extraction<sup>113</sup>. Bien que non exprimée, l'idée est sans doute de préserver le développement de l'activité résidentielle en périmètre U<sup>114</sup>;
- est destinée à « toute affectation visant à développer ledit périmètre »<sup>115</sup>. Cela signifie aussi qu'elle ne peut recevoir que des affectations qui peuvent être considérées comme telles. La référence qui est faite, au § 3 de l'article D.II.37, au seul § 2 de cet article laisse entendre que le législateur n'envisage pas les zones non destinées à l'urbanisation comme relevant de cette notion. D'un autre côté, il ne les exclut pas expressément au § 1<sup>er</sup>, alors qu'il le fait pour d'autres. Par ailleurs, il nous semble qu'à titre d'exemples, la zone d'espaces verts, la zone forestière, la zone naturelle et la zone de parc peuvent légitimement être considérées comme participant au développement des potentialités de centralité d'un périmètre U, pour autant évidemment que ça soit en proportion raisonnable: la définition de la zone d'habitat elle-même ne comporte-t-elle pas l'obligation de prévoir des espaces verts?
- peut donner lieu à des permis relevant de l'une des affectations des zones dites « d'urbanisation » de l'article D.II.20, moyennant en principe l'adoption d'un schéma d'urbanisation (ci-après: un «S.U.»). Ceci étant, d'une part, le contenu de ce S.U. semble simplifié par rapport à celui exigé en ZACC hors périmètre U<sup>116</sup> et, d'autre part, le S.U. n'est pas lui-même exigé si le permis

<sup>109</sup> Art. D.III.2.

<sup>110</sup> Art. D.III.5.

<sup>111</sup> Que le ministre a qualifiée de «libération des ZACC» (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 111).

<sup>112</sup> À côté de celle de la ZACC intégralement reprise dans le périmètre, il n'y a en principe pas d'autre hypothèse envisageable (ZACC dont une partie seulement serait dans le périmètre ou ZACC dont les limites correspondraient à celles du périmètre), du fait de l'art. R.II.64-8. Ceci dit, les mots «à l'intérieur» ne semblent pas avoir reçu de signification restrictive dans les travaux préparatoires.

<sup>113</sup> Art. D.II.20 *in fine*. Ce que répète l'art. D.II.37, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>114</sup> Voy. malgré tout *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 23.

<sup>115</sup> Art. D.II.37, § 1<sup>er</sup>.

<sup>116</sup> Mais cela ne peut qu'être de façade. Il est vrai qu'à la différence du § 1<sup>er</sup>, le § 2 de l'art. D.II.37, relatif à la ZACC hors périmètre U, vise le S.U. «conforme à l'article D.II.7», mais cet article est le seul qui

demandé est un permis d'urbanisation (ci-après: «PUR») ou un permis d'urbanisme de constructions groupées (ci-après: «PUCG») couvrant toute la zone, une superficie minimale de deux hectares ou le solde de la zone non mise en œuvre. En ZACC en périmètre U, la mise en œuvre est donc simplifiée pour des projets d'une certaine ampleur<sup>117</sup>.

f) *La dispense de PUR*

Le périmètre U implique, à certaines conditions, une dispense de PUR<sup>118</sup>. Ces conditions sont nombreuses: le bien à diviser est situé à front de voirie et du même côté; cette voirie est suffisamment équipée; le bien est «contigu d'un bien urbanisé»; la division porte sur dix lots maximum, à l'exclusion de lots de fond; ces lots sont destinés en tout ou en partie à l'habitation; ils ont une largeur maximale de dix mètres à rue ou une superficie de maximum cinq ares chacun. Il est question de «favoriser en les facilitant les investissements dans l'habitation dans les périmètres U»<sup>119</sup> et, on le voit, il s'agit bien de densifier.

g) *Les effets de politique foncière (et autre)*

Le périmètre U a une série d'effets de politique foncière<sup>120</sup>, qui sont *a priori* secondaires, même si leur utilité concrète potentielle n'est pas à négliger:

- l'expropriation est possible (art. D.VI.1), de même que la soumission au droit de préemption (art. D.VI.18);
- les terrains non bâtis peuvent être taxés par les communes (art. D.VI.59) et ce, plus fortement que les terrains non bâtis hors périmètre U<sup>121</sup>;
- l'adoption d'un S.D.C. qui a pour effet de rendre urbanisable une zone qui ne l'était pas au plan de secteur peut donner lieu à une taxation de bénéfice de planification (art. D.VI.49) et l'inverse peut donner lieu à l'indemnisation d'une moins-value (art. D.VI.39).

Le périmètre U a encore l'effet suivant: à l'article D.III.7, «il est spécifiquement prévu une procédure allégée d'abrogation du guide communal (d'urbanisme) si le

définisse le contenu d'un S.U. dans le CoDT et il le fait par ailleurs sans différencier entre plusieurs types de S.U., de sorte qu'en faisant référence au S.U., le § 1<sup>er</sup> de l'art. D.II.37 ne peut que renvoyer, implicitement, à cet art. D.II.7.

<sup>117</sup> L'idée est sans doute de ne pas exiger plus qu'il n'en faut en périmètre U, alors qu'un permis de ce type donne une vue d'ensemble suffisante de l'aménagement de la zone. Il ne faut pas perdre de vue qu'il est question de «faciliter le développement dans les périmètres U» (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 27).

<sup>118</sup> L'art. D.IV.6, 4<sup>o</sup>, b), renvoie aux «périmètres U visé à l'article D.II.64, § 3, 2<sup>o</sup>», où le 2<sup>o</sup> doit sans être lu comme une référence au 1<sup>o</sup>.

<sup>119</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 41.

<sup>120</sup> Nous renvoyons évidemment ici aux exposés de M. PÂQUES, C. VERCHEVAL et L. DONNAY dans le présent ouvrage.

<sup>121</sup> Comp. les 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, d'une part, et les 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, d'autre part, de l'art. D.VI.59, § 1<sup>er</sup>.

projet de schéma de développement communal du ou des périmètres U propose l'abrogation de tout ou partie d'un guide communal d'urbanisme, et que celle-ci a été approuvée par le Gouvernement lors de l'approbation du schéma de développement communal du ou des périmètres U. En effet, dans ce cas, la décision du conseil communal ne doit pas être soumise pour approbation au Gouvernement »<sup>122</sup>.

## 5. La procédure d'adoption

En ce qui concerne la procédure d'adoption du périmètre U, le législateur avait, en sortant les périmètres du contenu du plan de secteur, annoncé vouloir faire plus simple que pour la révision de plan de secteur<sup>123</sup>, tout en maintenant « des obligations en matière d'évaluation des incidences et de participation »<sup>124</sup>.

On peine pourtant à identifier des différences majeures entre les deux procédures de principe<sup>125</sup> applicables respectivement à l'adoption d'un périmètre U<sup>126</sup> et à la révision d'un plan de secteur. Certes, contrairement à celui qui élabore un projet de révision de plan de secteur<sup>127</sup>, celui qui élabore un avant-projet de périmètre U ne doit pas être agréé à cet effet<sup>128</sup> et, contrairement à la révision de plan de secteur, l'adoption d'un périmètre U ne doit pas être fondée sur un « dossier de base »<sup>129</sup>. Mais, pour le reste, dans les deux cas<sup>130</sup>:

- l'initiative appartient en principe au gouvernement, mais peut aussi être prise par la commune<sup>131</sup>;
- sauf exemption, une évaluation environnementale stratégique, avec rapport sur les incidences environnementales, doit être réalisée<sup>132</sup>;

<sup>122</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 37.

<sup>123</sup> Dès lors qu'on observe qu'aucune révision au plan de secteur n'est initiée uniquement pour l'inscription de tels périmètres » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 34; voy. égal, *ibid.*, p. 33).

<sup>124</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 34.

<sup>125</sup> L'adoption d'un périmètre U est soumise soit à la procédure de principe des §§ 1<sup>er</sup> à 4 de l'art. D.II.65, soit à celle du § 7, quand elle est concomitante à une révision de plan de secteur. La révision de plan de secteur peut suivre pas moins de quatre procédures différentes, visées aux art. D.II.40 à D.II.50. Nous comparons ici la procédure de principe d'adoption d'un périmètre U à la procédure dite « de droit commun » de révision de plan de secteur.

<sup>126</sup> Nous n'évoquons pas ici la procédure d'adoption du S.D.C. de périmètre U.

<sup>127</sup> Art. D.I.13.

<sup>128</sup> Mais celui qui élabore un S.D.C. de périmètre U doit l'être (art. D.I.13) : « le plan de secteur est appelé à cesser de produire ses effets. Il est donc cohérent que le document qui s'y substitue soit adopté en maintenant les mêmes garanties procédurales (...) » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 18).

<sup>129</sup> Visé à l'article art. D.II.40.

<sup>130</sup> La similitude entre les deux procédures a été mise en avant par le législateur lui-même à titre d'élément de justification au regard de l'effet de *standstill* de l'art. 23 de la Constitution (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 7).

<sup>131</sup> Comp. les premiers mots du § 1<sup>er</sup> de l'art. D.II.65, ajoutés sur amendement justifié par l'idée de « renforcer le rôle des autorités locales dans la définition des périmètres U » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/54, p. 2), d'une part, et l'art. D.II.45, d'autre part.

<sup>132</sup> Voy. l'art. 13 du décret d'adoption du CoDT, qui modifie dans ce sens l'art. D.53 du Code de l'environnement.

- le projet est soumis à une enquête publique, suivant les modalités du Code de l'environnement;
- une enquête administrative est organisée<sup>133</sup>, avec intervention tant de la CRAT que du CWEDD et des communes;
- l'instrument fait l'objet d'une déclaration environnementale<sup>134</sup>;
- il est ensuite adopté définitivement par le gouvernement<sup>135</sup>, avant d'être publié au *Moniteur belge* et envoyé à la ou aux commune(s) concernée(s), ainsi qu'à d'autres instances administratives<sup>136</sup>;
- enfin, par la suite, l'instrument tel qu'adopté peut être révisé<sup>137</sup>.

La différence entre les deux procédures se marque encore moins dans l'hypothèse, curieusement prévue par le législateur<sup>138</sup>, d'une adoption concomitante du périmètre U et d'une révision de plan de secteur : dans ce cas, en effet, l'adoption du périmètre est soumise à la procédure de révision de plan de secteur<sup>139</sup>.

La seule différence marquante entre les deux procédures résulte de la « concertation » entre le gouvernement et la commune, qui n'est organisée que dans le cadre de l'élaboration du périmètre U<sup>140</sup>. La procédure du périmètre U comporte donc une étape supplémentaire.

Enfin, l'abrogation du périmètre U et du S.D.C. qui le couvre, susceptible d'intervenir quand le gouvernement estime que les objectifs du périmètre sont « réalisés ou dépassés », ne peut avoir lieu que « moyennant l'élaboration d'un plan de secteur partiel couvrant le périmètre »<sup>141</sup>. Peu d'éléments procéduraux sont prévus dans le CoDT à ce sujet. Il y est seulement précisé que l'évaluation environnementale stratégique de l'abrogation du périmètre « est intégrée dans celle relative à l'élaboration du plan de secteur »<sup>142</sup> et que les formalités de publicité d'adoption du périmètre sont applicables

<sup>133</sup> En termes de délais, la comparaison n'est pas évidente. Non seulement le texte de l'art. D.II.43 n'est pas des plus clairs à ce sujet, mais il vise également un minimum et une possibilité de prorogation. Il faut également tenir compte de l'art. D.57 du Code de l'environnement. Il est vrai qu'en ce qui concerne le périmètre U, le délai est expressément raccourci à quarante-cinq jours et sans possibilité de prorogation. Mais il ne s'agit pas d'une différence radicale qui mérite d'être relevée, d'autant qu'il faut, ici aussi, tenir compte de l'art. D.57 du Code de l'environnement.

<sup>134</sup> Art. D.60 du Code de l'environnement.

<sup>135</sup> Il est vrai que la précision que « lorsque le gouvernement s'écarte de l'avis de la (CRAT), sa décision est motivée » n'apparaît qu'à l'art. D.II.44, § 1<sup>er</sup>, relatif au plan de secteur. Cette distinction n'en est pas une, cependant, en ce qui concerne les « considérations environnementales » de l'avis de la CRAT, puisque la déclaration environnementale du périmètre U doit les aborder (voy. l'art. D.60 du Code de l'environnement).

<sup>136</sup> À cet égard, il est vrai que les textes varient légèrement, mais cela ne nous semble pas digne d'intérêt.

<sup>137</sup> Cela va de soi pour ce qui est de la ... révision de plan de secteur. La révision de périmètre U est, quant à elle, visée à l'art. D.II.65, § 5.

<sup>138</sup> Quelle est l'utilité de procéder à l'adoption d'un périmètre U en même temps qu'une révision de plan de secteur, alors que le principal effet du premier est de permettre d'écarter le second ?

<sup>139</sup> Art. D.II.65, § 7. Certes, cette disposition ne renvoie pas à l'exigence de dossier de base de l'art. D.II.40, mais ce dossier doit malgré tout être établi pour la révision de plan de secteur.

<sup>140</sup> Nous renvoyons à ce que nous en avons indiqué ci-dessus.

<sup>141</sup> Art. D.II.11, § 1<sup>er</sup>, al. 4, et D.II.67, § 2.

<sup>142</sup> Art. D.II.67, § 2, al. 2.

à son abrogation<sup>143</sup>. Une évaluation **environnementale** stratégique s'impose aussi, en principe, à l'abrogation du schéma<sup>144</sup>. Et l'on sait qu'une évaluation environnementale stratégique implique des enquêtes publique et administrative<sup>145</sup>.

### C. Conclusions

Désigné sur la base d'une destination planologique antérieure liée à l'urbanisation, d'une concentration suffisante en logements et d'un accès satisfaisant à certains services et transports en commun, et après ajustement résultant notamment d'éventuelles suggestions communales circonstanciées, le périmètre U est destiné, tout en luttant contre l'étalement urbain, à répondre à la pression démographique future par une densification des lieux qui y sont propices, en y encourageant l'urbanisation par l'écartement des contraintes réglementaires qui y sont d'application. L'objectif est assurément ambitieux et cela doit être salué, d'autant que nul ne semble plus, désormais, en contester la nécessité.

Dans le cadre du CoDT, le seul instrument normatif existant et qui subsiste avec une valeur réglementaire, c'est le plan de secteur. Or le périmètre U permet de l'abroger. La fonction annoncée est donc bien traduite dans le régime juridique. Mais le périmètre U ne permet justement d'écarter que le plan de secteur, pas les autres instruments normatifs le cas échéant applicables, à valeur indicative. Par ailleurs, il constitue en lui-même une couche normative supplémentaire, puisqu'il a des effets juridiques. Cela ne semble pas porter atteinte, dans l'esprit du législateur, à l'objectif d'encouragement à l'urbanisation par réduction des contraintes, sans doute parce que, d'une part, à l'évidence – c'est vrai à travers tout le CoDT – celles qui découlent d'un instrument à valeur indicative sont, aux yeux du législateur, nettement moins gênantes que celles qui découlent d'un instrument à valeur réglementaire et, d'autre part, les effets juridiques que le périmètre U a en lui-même sont très limités.

Reste que l'abrogation du plan de secteur est soumise à la condition *sine qua non* de l'adoption d'un instrument normatif supplémentaire: le S.D.C., destiné à « déterminer les affectations du territoire auquel correspond (le) périmètre »<sup>146</sup>. Le plan de secteur est donc remplacé par deux instruments, deux couches normatives, deux procédures d'adoption. Certes, le S.D.C. n'a qu'une valeur indicative, et on vient de voir ce que le législateur en déduit de positif. Mais il n'est pas certain que cette déduction ne soit pas un leurre, au vu de la jurisprudence du Conseil d'État relative à la force juridique du schéma de structure communal<sup>147</sup>. Par ailleurs,

<sup>143</sup> Art. D.II.67, § 4.

<sup>144</sup> Comp. not. C.J.U.E., 22 mars 2012, A.S.B.L. *Interenvironnement Bruxelles*, aff. C-567/10. Le législateur l'a reconnu (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 34). Mais l'abrogation de schéma peut, le cas échéant, être dispensée, aux conditions de l'al. 3 nouveau de l'art. D.57, § 1<sup>er</sup>, du Code de l'environnement (comp. C.E., 24 octobre 2013, n° 225.247, *Pringiers et crts.*).

<sup>145</sup> Art. D.57 du Code de l'environnement.

<sup>146</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 144.

<sup>147</sup> Sur cette question, voy. not. M. DELNOY, « Instruments normatifs à valeur indicative et recevabilité du recours au Conseil d'État – Vers une restructuration des instruments normatifs d'aménagement du

aucune des deux procédures d'élaboration n'est simple et n'est en tout cas plus simple que celle d'une révision partielle de plan de secteur. En ce qui concerne le périmètre U, l'évaluation environnementale stratégique sera sans doute allégée, vu l'absence de contenu du périmètre, mais sa procédure d'élaboration implique une étape supplémentaire: celle de la concertation avec la commune. On peut d'ailleurs se demander si cette procédure se devait nécessairement d'être aussi complexe, au vu de la nature du périmètre U, qui le fait échapper à la Convention d'Aarhus et aux directives 2011/92 et 2001/42.

Dans ce contexte, c'est la pratique qui décidera si l'objectif d'encouragement par simplification sera atteint. L'instrument aura ou non du succès en fonction sans doute du résultat d'une mise en balance des exigences concrètes de l'administration quant au contenu des deux instruments (périmètre et S.D.C.) à adopter, d'une part, et des contraintes résultant réellement du plan de secteur, dérogations comprises, et des réelles possibilités d'encore urbaniser ailleurs qu'en périmètre U, d'autre part. Il se pourrait par ailleurs que la pratique tienne également compte, dans cette mise en balance, des effets de « libération » des ZACC et de dispense de PUR associés au périmètre U: ces effets pourraient avoir à eux seuls, et de manière plus immédiate, l'impact voulu d'encouragement par simplification.

Au-delà de cette question de l'adéquation du régime juridique de l'instrument à sa finalité déclarée, les éléments qui nous semblent devoir être mis en avant à propos du périmètre U sont les suivants:

- ses critères de désignation sont difficiles à identifier dans la partie décrétale du CoDT, mais ils s'éclairent dans sa partie réglementaire;
- de manière générale, le régime juridique de l'instrument est complexe<sup>148</sup>, ce qui réduit *a priori* sa visibilité<sup>149</sup>;
- l'absence de contenu assigné au périmètre U ne semble pas constituer un véritable problème;
- sa valeur réglementaire ne va par contre pas de soi;
- globalement, le périmètre U semble renforcer l'autonomie communale<sup>150</sup>.

territoire?», obs. sous C.E., 16 décembre 2010, n° 209.810, *Dutron et crts*, J.L.M.B., 2011, pp. 1482 et s.).

<sup>148</sup> La complexité résulte notamment des effets, selon qu'il y a un S.D.C. ou pas; de l'obligation ou non d'adopter un S.D.C.; de la procédure d'élaboration; etc.

<sup>149</sup> Même si l'expérience montre que la pratique sait souvent distinguer rapidement, même dans un régime juridique complexe, les éléments qui l'intéressent de ceux qui ne l'intéressent pas.

<sup>150</sup> La commune participe activement à l'élaboration du périmètre U, elle décide d'adopter ou non un S.D.C. et en fixe le contenu, et elle reste en principe compétente pour statuer sur les demandes de permis.

## Section 3

## Le périmètre d'enjeu régional

## A. La finalité déclarée de l'instrument

## 1. La définition de l'instrument

À l'article D.II.64, § 5, le législateur indique qu'il crée le périmètre d'enjeu régional (ci-après « PER ») pour permettre d'« identifier » un « territoire d'un seul tenant reconnu par le gouvernement pour mener une ou plusieurs actions prioritaires, d'initiatives publiques ou privées, liées au développement social, économique, environnemental, culturel, sportif et touristique de la Région, ainsi qu'à son équipement en infrastructures ».

En ce qui concerne la fonction d'*identification*, on peut renvoyer à ce qui en a été dit à propos du périmètre U.

En ce qui concerne la notion de *territoire*, on peut également renvoyer à ce qui en a été dit à propos du périmètre U. Le texte précise cependant ici qu'il s'agit d'un territoire « d'un seul tenant ». Pour donner un effet utile à cette précision<sup>151</sup>, on doit sans doute en déduire qu'un PER ne peut être entrecoupé d'éléments physiques de discontinuité, en opérant une comparaison avec la notion de « terrain » à lotir telle qu'interprétée en jurisprudence et en doctrine<sup>152</sup>.

La *reconnaissance* par le gouvernement ne se définit pas : elle s'observe, elle se constate. Par contre, elle doit répondre à certaines conditions qui, elles, requièrent quelques précisions.

La reconnaissance ne peut avoir lieu que dans un *but* déterminé<sup>153</sup>, qui est de « mener une ou plusieurs actions » spécifiques. Cela signifie avant tout que la reconnaissance ne peut avoir lieu sans que soit identifiée au moins une action à mener : c'est cette action qui justifie la reconnaissance<sup>154</sup>. Il s'agit là de l'élément principal de la définition<sup>155</sup>.

<sup>151</sup> Elle relève en effet *a priori*, dans la plupart des cas, de la notion même de territoire.

<sup>152</sup> Voy. not. M. PÂQUES, « La définition du lotissement et les autres divisions », in *Pratique notariale et droit administratif* (Y. LEJEUNE dir.), Bruxelles, Larcier, 1998, p. 20 ; B. PÂQUES et P.-Y. ERNEUX, *Le permis d'urbanisation*, Waterloo, Kluwer, 2011, p. 12. Il nous semble que les travaux préparatoires vont dans ce sens, puisqu'il y a été indiqué que « cela signifie que (le territoire) n'est pas discontinu, c'est-à-dire qu'(il) ne se détache pas en deux morceaux distincts » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 115). La comparaison ne vaut évidemment que *mutatis mutandis* : il faut ici raisonner à une échelle supérieure à celle du permis de lotir, de sorte que, par exemple, un chemin vicinal ne constituera pas un élément de discontinuité dans le cadre de la définition du PER.

<sup>153</sup> Voy. le mot « pour mener une ou plusieurs actions ».

<sup>154</sup> Dans le même sens, voy. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 33.

<sup>155</sup> L'action en question apparaît d'ailleurs au § 4 de l'art. D.II.66 sous l'appellation de « projet de développement sous-tendant le périmètre ».

Par répercussion, cela implique également que le territoire concerné soit tel qu'il permette de mener cette action. Le zonage du plan de secteur intervient-il à ce sujet ? Oui, mais uniquement à titre d'indice lié à une activité passée ou une décision antérieure relative aux potentialités du terrain<sup>156</sup>. Au même titre que ses caractéristiques physiques, la superficie du périmètre définit sans doute également la capacité de réaliser l'action concernée. Or, contrairement à ce qu'il a fait à propos du périmètre U, le gouvernement n'a rien fixé à ce sujet dans la partie réglementaire<sup>157</sup>.

Les actions susceptibles d'être menées pour justifier la reconnaissance d'un PER doivent être :

- liées au *développement régional*, ce qui implique que leur objet doit au moins dépasser l'intérêt communal. Elles doivent également être *prioritaires*, ce qui implique une importance plus grande encore. Au-delà, aucune indication n'est donnée sur ces deux critères ni dans le texte, ni dans ses travaux préparatoires<sup>158</sup>. Le gouvernement n'est même pas habilité à donner des précisions de nature réglementaire. La définition du prioritaire par rapport au secondaire et du régional par rapport au local ou *supra-local* relèvera donc du pouvoir d'appréciation discrétionnaire du gouvernement, à exercer au cas par cas. Sous réserve évidemment de la vérification des dispositions internationales, européennes, constitutionnelles<sup>159</sup> et décrétales applicables, le juge ne pourra sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation. Pour opérer ce contrôle marginal, il recherchera avant tout les justifications gouvernementales, présentes soit dans l'arrêté lui-même et son éventuelle déclaration environne-

<sup>156</sup> Comp. ce qui a été dit de cette question à propos du périmètre U. Les conditions d'admissibilité des zones non destinées à l'urbanisation en PER sont distinctes de celles applicables en périmètre U. Voy. l'al. 2 du § 5 de l'art. D.II.64. La place nous manque pour commenter ces conditions. Limitons-nous à indiquer qu'il nous semble curieux que les activités, actes ou travaux qui doivent être présents dans les zones non destinées à l'urbanisation pour qu'elles puissent être admises (étant entendu que les travaux préparatoires précisent qu'un même PER peut combiner plusieurs de ces affectations – *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 33) ne correspondent pas parfaitement aux types d'actions à mener dans le périmètre : le développement environnemental, culturel, sportif et touristique peut être mené par d'autres activités, actes et travaux que ceux dont il est ici question.

<sup>157</sup> Confronté sans doute à la diversité des « actions » potentielles à mener, résultant du flou de leur définition.

<sup>158</sup> Tout au plus peut-on lire dans ces derniers qu'aux yeux du législateur, « tout porte à croire (que les PER) concerneront majoritairement des projets qui rentrent actuellement dans l'article 127, § 1<sup>er</sup> et 3, pour lesquels le législateur wallon a souhaité pouvoir se départir des carcans réglementaires » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 7). Cette indication est peu utile : d'une part, il est exclu de considérer, ne fût-ce qu'en raison du caractère prioritaire, que tous les projets qui relèvent aujourd'hui du champ d'application de l'art. 127 peuvent constituer des actions prioritaires d'intérêt régional. Ce n'est d'ailleurs pas ce que l'indication laisse entendre. D'autre part, il serait dangereux d'affirmer que les actions prioritaires d'intérêt régional dont il est ici question devront nécessairement relever toutes du champ d'application de l'art. 127 : si telle avait été l'intention du législateur, pourquoi n'a-t-il pas renvoyé, en définissant le PER, au champ d'application de l'art. D.IV.5 ?

<sup>159</sup> Comp. la question du respect du principe d'égalité dans le DAR (voy. not. *Doc. parl. w.*, sess. 2007-2008, n° 805/5, p. 11).

mentale, soit dans le dossier administratif. S'il n'en identifie pas, il sera plus rapidement enclin à admettre l'erreur manifeste<sup>160</sup>. Tout cela n'est pas neuf en droit wallon<sup>161</sup>;

- *d'initiative publique ou privée*. Une action peut donc être prioritaire et d'enjeu régional même si elle est d'initiative privée. Il est sans doute aisé d'admettre qu'une action d'initiative privée portant sur la reconversion d'un site désaffecté puisse être, le cas échéant, considérée comme prioritaire et d'intérêt régional<sup>162</sup> et il n'est pas exclu que semblable action sous-tende un PER<sup>163</sup>. La définition du PER semble cependant également inclure, au titre des actions admissibles, une activité privée, qu'elle soit menée sur un site à rénover ou sur un site qui n'a pas nécessité de rénovation<sup>164</sup>;

<sup>160</sup> Tout cela est confirmé dans les travaux préparatoires (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 116).

<sup>161</sup> Comp. le régime des permis parlementaires (ci-après: «les PEP»), à l'art. D.IV.18; le régime, que celui des PEP a partiellement repris, du DAR (sur ce décret et le critère de *motifs impérieux d'intérêt général* qu'il comportait, voy. not. M. DELNOY, M. LAUWERS et A. PIRSON, «L'invalidation du DAR: le contrôle par la Cour de justice et la Cour constitutionnelle des actes législatifs d'autorisation de projet au regard de la directive E.I.E. et de la Convention d'Aarhus», *Amén.-Env.*, 2013, pp. 195 et s.); l'ancien régime des sites d'intérêt régional: le décret du 27 novembre 1997 ne précisait pas le critère de l'intérêt régional, ce qui était critiqué par la doctrine (S. LEPRINCE, «L'urbanisme opérationnel», in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme 50 ans après la loi organique* (M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME dir.), Limal, Anthemis, 2013, p. 300; M. PÂQUES et N. VAN DAMME, «Expropriation et valeur des sites d'activité économique désaffectés», note sous C.A., 17 mai 2001, n° 65/2001, *J.L.M.B.*, 2001, p. 1221); le régime des S.R.P.E. d'intérêt régional (art. D.V.6). On trouve dans les travaux préparatoires du DAR une indication intéressante de ce qui peut être considéré comme étant d'intérêt régional aux yeux du législateur wallon: «L'intérêt régional d'un établissement est lié notamment à l'exécution du schéma de développement de l'espace régional ou d'autres plans ou programmes stratégiques, à l'impact majeur sur le budget régional, aux retombées économiques et sociales majeures sur la Région wallonne, au rôle structurant d'infrastructures principales de communication et de transport de fluides et d'énergie, à la durée exceptionnelle de conception et d'exécution ou à la transversalité dans les compétences de la Région wallonne» (*Doc. parl. w.*, sess. 2007-2008, n° 805/1, p. 67).

<sup>162</sup> À ce sujet, voy. not., dans le cadre du DAR, *Doc. parl. w.*, sess. 2007-2008, n° 805/1, p. 4: «la Cour a néanmoins relevé, dans son arrêt, qu'il est d'intérêt régional de pouvoir rendre à nouveau utilisables les espaces délaissés après avoir été utilisés à des fins économiques (C.C., n° 65/2001, 17 mai 2001, § B.7.2.)».

<sup>163</sup> La définition du PER et celle du périmètre de SAR ne réservent pas à ce dernier l'exclusivité des rénovations de sites désaffectés.

<sup>164</sup> Quand le ministre affirme, pour répondre à une demande d'exemple concret d'action ici visée, que «le périmètre est couvert par la reconversion des terrains de Duferco à Clabecq, c'est-à-dire un terrain important pour lequel on pourra s'écarter du plan de secteur pour assurer de l'activité économique» (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 123), il va clairement dans ce sens, puisqu'il vise bien davantage l'activité privée après rénovation que la rénovation elle-même. Quand il indique que la notion de «personnes intéressées» n'est pas définie et que cela «permet d'accueillir la demande d'une personne qui démontre qu'elle souhaite s'inscrire comme développeur de tout ou partie du projet» (*ibid.*, p. 122), il va aussi dans ce sens. Par comparaison, au cours des travaux préparatoires du DAR, il a été remarqué que «la liste des projets ratifiés par le parlement wallon participe de différentes conceptions de l'intérêt général allant du développement durable au «développement économique accéléré de la Wallonie» au bénéfice de projets privés».

- liées au *développement social, économique, environnemental, culturel, sportif et touristique ou à l'équipement en infrastructures*. On ne peut évidemment que rapprocher ce critère de l'objectif, associé au CoDT lui-même par son article D.I.1, d'assurer un «développement territorial durable et attractif» défini par référence à une série de «besoins de la collectivité». On peut donc se référer à la doctrine relative à ces besoins<sup>165</sup>. Il y a des différences, cependant. Si le social, l'économique et l'environnemental sont expressément visés par les deux, il n'en va pas de même du culturel, du sportif et du touristique, qui ne constituent pas expressément des besoins au sens de l'article D.I.1. Inversement, les besoins démographiques, énergétiques et patrimoniaux de l'article D.I.1 ne sont pas identifiés parmi les caractères du développement associé au PER. Quant au besoin de mobilité de l'article D.I.1, on peut sans doute considérer qu'il correspond à «l'équipement en infrastructures» associé au PER, même si cet équipement dépasse évidemment le seul besoin de mobilité. Au-delà, on peine à définir en quoi consiste exactement le critère ici visé, d'autant que les travaux préparatoires sont peu prolixes à son sujet<sup>166</sup>.

Reste la question de savoir si, en adoptant la décision de désignation d'un PER, le gouvernement doit respecter les schémas existants, SDER et S.D.C., voire même S.U., puisque, selon l'article D.II.12, ils sont applicables à cette décision. Il nous semble que la même réponse peut ici être faite que celle proposée dans le cadre de l'examen de la finalité du périmètre U.

## 2. Les objectifs liés à l'instrument

Les travaux préparatoires du CoDT ne comportent aucune indication de l'objectif poursuivi par le législateur en créant le PER. Il faut donc s'en remettre à la définition qui vient d'être examinée, dont il découle que le législateur veut permettre de mener des actions considérées comme prioritaires pour le développement de la Région.

<sup>165</sup> Elle est malheureusement peu prolixes à ce sujet, mais on peut heureusement renvoyer aux excellentes contributions suivantes: M. PÂQUES, L. DONNAY et C. VERCHEVAL, «Les besoins sociaux et économiques de la collectivité», in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique* (M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME dir.), Limal, Anthemis, 2013, pp. 413 et s.; S. GUFFENS et B. JADOT, «Les besoins environnementaux de la collectivité», *ibid.*, pp. 435 et s.; J.-Fr. NEURAY, «Les besoins patrimoniaux de la collectivité», *ibid.*, pp. 485 et s.; Fr. HAUMONT, «Le bon aménagement des lieux: le développement territorial durable», *ibid.*, pp. 497 et s. voy. égal. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Presses universitaires de Liège, 2012-2013, pp. 54 et s.

<sup>166</sup> Voy. l'affirmation que «le terme «économique» peut être compris au sens large, cela peut être aussi l'activité industrielle» (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 116).

### 3. La fonction attribuée à l'instrument

Comment, aux yeux du législateur, le PER doit-il intervenir dans la réalisation de ce dessein ? Il semble que l'idée soit que le PER permette « d'échapper au carcan des documents à valeur réglementaire »<sup>167</sup>.

## B. Le régime juridique de l'instrument

### 1. La nature juridique

Ce qui a été dit ci-dessus de la nature juridique du périmètre U ne peut être transposé au PER. En effet, comme on l'a vu, ce dernier est nécessairement soutenu par une *action* à mener et il concerne donc spécifiquement un projet. Il en découle qu'à chaque fois que son adoption est indispensable à la mise en œuvre du projet qu'il vise, il doit être considéré comme une autorisation au sens de l'article 6 de la Convention d'Aarhus<sup>168</sup> et ce, sans considération de ses effets. Dans ce sens, on peut effectivement dire que le PER « incarne la notion "d'urbanisme de projet" »<sup>169</sup>.

### 2. Les critères de désignation

Nous avons déjà examiné ci-dessus les indications que l'on peut tirer du texte et de ses travaux préparatoires quant aux critères de désignation des PER.

### 3. Le contenu

Ce qui a été dit ci-dessus du contenu du périmètre U vaut aussi à propos du contenu du PER. Nous y renvoyons donc.

### 4. Les effets

#### a) La valeur réglementaire

Suivant l'article D.II.68, le PER a valeur réglementaire. Ce qui a été dit ci-dessus à ce sujet à propos du périmètre U peut ici être reproduit.

<sup>167</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 7. La phrase concernée est cependant équivoque : on ne sait avec certitude si la volonté en question concerne le PER ou l'art. 127, § 3, actuel.

<sup>168</sup> Voy. à ce sujet M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, *op. cit.*, p. 72.

<sup>169</sup> Th. CEDER, « Les périmètres, nouvel enjeu du développement territorial », slides du colloque de l'U.V.C.W. du 28 avril 2014, p. 4.

#### b) Avec un S.U., l'abrogation partielle du plan de secteur

Suivant l'article D.II.53, § 2, alinéa 2, « dans les périmètres d'enjeu régional visés à l'article D.II.64, § 5, le plan de secteur demeure en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur cumulée du périmètre et du schéma d'urbanisation y relatif ». Le plan de secteur s'efface donc devant le PER accompagné d'un schéma d'urbanisation. Nous renvoyons à ce que nous avons dit ci-dessus à ce sujet à propos du principal effet, similaire, du périmètre U et son corollaire, également prévu pour le PER, de l'obligation d'adoption d'un « plan de secteur partiel » préalablement à l'abrogation du périmètre accompagné d'un schéma<sup>170</sup>.

Il y a quatre différences, malgré tout :

- *primo*, le schéma n'est pas le même : il s'agit ici d'un S.U. et non d'un S.D.C., et donc, en théorie en tout cas, d'un document de moindre ampleur ;
- *secundo* et surtout, c'est le gouvernement et non la commune qui a la maîtrise du contenu de ce schéma, puisque c'est lui qui l'adopte<sup>171</sup> ;
- *tertio*, il est prévu que le PER et le S.U. sont adoptés conjointement. C'est une obligation générale, bien plus qu'une condition de l'abrogation du plan de secteur<sup>172</sup>. Cela semble rendre inutile la question d'éventuels effets d'un périmètre dépourvu de schéma, mais tel n'est pas le cas : comme nous allons le voir, le PER a des effets, même sans S.U.<sup>173</sup>. Le caractère limité de ces effets autorise malgré tout à s'interroger sur l'utilité de la dissociation des deux instruments<sup>174</sup> : pourquoi ne pas avoir prévu que le PER se suffise à lui-même, en y intégrant le contenu d'un S.U. ? Au vu, précisément, du peu d'effets du PER sans S.U., la réponse du ministre à cette question<sup>175</sup> est peu convaincante ;
- *quarto*, le S.U. qui est associé au PER a en quelque sorte une force juridique accrue<sup>176</sup>.

<sup>170</sup> Voy. les art. D.II.11, § 1<sup>er</sup>, al. 4, et D.II.67, § 2.

<sup>171</sup> Art. D.II.66, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, et § 3. Ce n'est donc pas la procédure classique d'élaboration d'un schéma qui est ici suivie (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 34).

<sup>172</sup> Qui n'est formellement soumise qu'à l'entrée en vigueur cumulée du périmètre et du schéma.

<sup>173</sup> Ce que le ministre a implicitement confirmé dans les travaux préparatoires (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 34).

<sup>174</sup> La question a été soulevée tant par des parlementaires (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327<sup>ter</sup>, p. 121) que par la section de législation du Conseil d'État.

<sup>175</sup> Le ministre a répondu en indiquant qu'« en cas de contestation ne portant que sur le schéma d'urbanisation de mise en œuvre du périmètre, ce dernier ne subirait pas les effets collatéraux d'une décision juridictionnelle annulant ou déclarant le schéma illégal » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 34, et n° 942/327<sup>ter</sup>, p. 121).

<sup>176</sup> Le S.U. de PER ne doit pas « traduire les objectifs et s'inspirer des mesures de mises en œuvre » du SDER et d'un éventuel S.D.C. (art. D.II.13, al. 1<sup>er</sup>) et ne doit pas s'effacer face à un S.D.C. entré postérieurement en vigueur (art. D.II.14, al. 3). Voy. égal. : « Dans les périmètres d'enjeu régional, l'adoption du schéma d'urbanisation y relatif se substituera nécessairement aux PCA devenus schémas d'urbanisation, s'ils existent. Il en ira de même pour les périmètres à réaménager » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 31).

c) *Les effets de politique foncière*

Comme en périmètre U, en PER, l'expropriation est possible (art. D.VI.1), de même que la soumission au droit de préemption (art. D.VI.18). Pour cela, un S.U. n'est pas requis, de sorte que le PER a effectivement, comme évoqué ci-dessus, des effets par lui-même. Par contre, au PER n'est lié aucun élément spécifique de taxation, tant régionale<sup>177</sup> que communale, de même qu'aucun élément d'indemnisation de moins-value (art. D.VI.39).

d) *Les autres effets*

Les autres effets du PER sont différents de ceux du périmètre U :

- en application de l'article D.IV.15, alinéa 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, les demandes de permis portant sur des projets situés en PER relèvent de la compétence du fonctionnaire délégué. Cela vaut même sans S.U. ;
- contrairement à celui du périmètre U, le régime du PER ne comporte pas de procédure allégée d'abrogation du guide communal d'urbanisme.

## 5. La procédure d'adoption

Une procédure d'adoption dite « de droit commun » est organisée pour tous les périmètres spécifiques, à l'article D.II.65. Elle s'applique donc en principe au PER. La procédure d'adoption du PER s'écarterait pourtant sur plusieurs points de la procédure décrite ci-dessus à propos du périmètre U.

On a déjà évoqué le caractère conjoint de l'adoption du PER et du S.U. qui y est en principe associé. Il ne s'applique cependant expressément qu'à l'adoption des instruments, non aux procédures d'élaboration qui la précèdent. Notamment, le S.U. est élaboré par un auteur agréé<sup>178</sup>, contrairement au PER. De même, l'article D.II.66, § 2, n'impose pas que les deux instruments soient soumis conjointement à une seule et même enquête publique et à une seule et même enquête adminis-

<sup>177</sup> L'avant-projet de décret prévoyait que le régime de taxation régionale des bénéficiaires résultant de la planification était susceptible de s'appliquer en cas d'entrée en vigueur d'un S.U. de PER, comme d'un S.D.C. de périmètre U. La section de législation du Conseil d'Etat avait indiqué que « au sens strict du terme, un schéma d'urbanisation n'a pas vocation à affecter un bien en zone destinée à l'urbanisation ou en zone d'aménagement communal concerté au sens de l'article D.II.21 du CoDT en projet » et avait donc suggéré que « le texte en projet (soit) revu pour spécifier les hypothèses dans lesquelles la taxe sur les plus-values est appelée à s'appliquer du fait de l'entrée en vigueur d'un schéma d'urbanisation lié à un périmètre d'enjeu régional » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 160). On ne comprend pas pourquoi, dans cet avis, une différence est établie entre les deux schémas. Quoi qu'il en soit, le législateur a confirmé cette différence, en supprimant la référence au S.U. de PER du régime de taxation tout en y laissant subsister celle au S.D.C. de périmètre U.

<sup>178</sup> Le législateur l'a jugé utile car « le plan de secteur est appelé à cesser de produire ses effets. Il est donc cohérent que le document qui s'y substitue soit adopté en maintenant les mêmes garanties procédurales (...) » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 18).

trative<sup>179</sup>. De la même manière, une évaluation environnementale stratégique conjointe n'est pas imposée<sup>180</sup>, sauf en ce qui concerne la déclaration environnementale<sup>181</sup>.

Une autre originalité de la procédure d'élaboration du PER tient à ce que l'initiative de son lancement peut être prise non seulement par le gouvernement ou par une commune<sup>182</sup>, mais aussi par toute personne intéressée par le projet de développement qui sous-tend le périmètre<sup>183</sup>.

Si le PER est soumis aux mêmes formalités d'enquête publique et d'enquête administrative que le périmètre U<sup>184</sup>, il n'est pas préalablement soumis, comme le périmètre U, à l'avis du conseil communal au stade d'un avant-projet. Cela renforce le caractère régional de l'instrument.

Comme le périmètre U, le PER peut être révisé<sup>185</sup>, mais l'article D.II.66, § 4, précise seulement qu'il peut l'être « à la demande de la commune concernée ou de toute personne intéressée par le projet de développement sous-tendant le périmètre » : cela signifie-t-il qu'il ne peut l'être qu'à la demande de ces personnes ? L'article D.II.66 ne comporte pas, en effet, au contraire de l'article D.II.65 relatif au périmètre U<sup>186</sup>, de référence plus générale à la révision.

Enfin, en ce qui concerne l'abrogation du PER, on peut renvoyer à ce qui a été dit ci-dessus de l'abrogation du périmètre U.

## C. Conclusions

Désigné en fonction de sa capacité à accueillir des projets – d'initiative publique ou privée – que le gouvernement juge d'envergure régionale et prioritaires, le PER est destiné à en faciliter la réalisation, en leur permettant d'échapper aux contraintes réglementaires qui y sont d'application.

Sous l'angle des rapports entre les procédures à suivre et l'objectif de facilitation qui est assigné au PER, l'adéquation du régime juridique à la finalité de l'instrument semble pouvoir être jugée d'une manière comparable à ce qui a été fait à propos du périmètre U. À ceci près qu'ici, le schéma concerné, à savoir un S.U., s'ajoute obligatoirement au périmètre et que les deux sont adoptés conjointement. À supposer que cela permette de mener toutes les étapes procédurales conjointement, cela adoucit quelque peu la critique de la lourdeur procédurale résultant de

<sup>179</sup> Il se borne à indiquer qu'ils y sont tous les deux soumis.

<sup>180</sup> L'art. D.II.66, § 1<sup>er</sup>, al. 2 et 3, ne vise que le rapport sur les incidences environnementales du S.U., mais il ne fait pas de doute que, sauf dispense, le PER y est également soumis (voy. l'art. D.53, § 1<sup>er</sup>, nouveau du Code de l'environnement).

<sup>181</sup> Imposée par l'art. D.II.66, § 3. Ce qui est logique, puisque cette déclaration est adoptée par le gouvernement en même temps que le PER et le S.U.

<sup>182</sup> Voy. l'affirmation contraire du ministre, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 115.

<sup>183</sup> Art. D.II.66, § 1<sup>er</sup>.

<sup>184</sup> L'art. D.66, § 2, renvoie à l'article D.65, § 2.

<sup>185</sup> L'hypothèse de l'abrogation a déjà été évoquée ci-dessus.

<sup>186</sup> Voy. le § 5 de cet article.

l'adoption de ces deux instruments. Pour le reste, l'initiative privée potentielle, le lien direct avec un projet concret et... la grande marge d'appréciation laissée au gouvernement sont bien présents dans le régime juridique du PER.

Au-delà de cette question d'adéquation, les éléments qui nous semblent devoir être mis en exergue à propos du PER sont les suivants :

- ses critères de désignation sont extrêmement vagues, mais c'est volontaire ;
- son régime juridique apparaît comme étant plus simple que celui du périmètre U. Cela s'explique sans doute par l'adoption conjointe et obligatoire du S.U., à tel point d'ailleurs que l'on peut s'interroger sur l'utilité de cette dualité d'instruments ;
- ce qui a été dit ci-dessus à propos du contenu et de la valeur réglementaire du périmètre U vaut également pour le PER ;
- dans le cadre de ce dernier, la commune est presque absente<sup>187</sup>.

## Section 4

### Le périmètre de site à réaménager

#### A. La finalité déclarée de l'instrument

##### 1. La définition de l'instrument

La définition législative du SAR est donnée en deux temps à l'article D.V.1 du CoDT, en visant d'abord le *site*, puis son *réaménagement*.

Elle est pour l'essentiel reprise du CWATUPE, de sorte que « la définition actuelle (...) de ce qu'est un "site à réaménager" (est maintenue) »<sup>188</sup>. C'est ainsi que si au cours des travaux préparatoires du CoDT, une discussion s'est tenue à propos de l'activité à laquelle la destination du bien concerné doit correspondre, c'est sans apport de nouveauté<sup>189</sup>.

Il semble malgré tout y avoir une nouveauté. Le *réaménagement* reste défini par référence à la réalisation, dans le périmètre du site, « des actes et travaux de réhabilitation, de rénovation, d'assainissement du terrain au sens de l'article 2, 10°, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, de construction ou de

<sup>187</sup> Elle n'adopte ni le PER, ni le S.U. et l'adoption du PER implique la compétence du fonctionnaire délégué pour statuer sur les demandes de permis.

<sup>188</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 55.

<sup>189</sup> « Toute activité économique, agricole et commerciale est visée et il n'y a (...) pas de limite si ce n'est les termes de la définition : c'est-à-dire ce qui a accueilli une activité autre que le logement » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 68), de sorte que « des friches commerciales peuvent parfaitement répondre à la définition de l'article D.V.1 en projet » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 55).

reconstruction en ce compris les études y relatives » et la plupart de ces notions restent pour l'essentiel définies réglementairement comme dans le CWATUPE<sup>190</sup>, mais un objectif général semble être ajouté : à l'article D.V.3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, où il est question de l'obligation de travaux de réaménagement mise à charge des propriétaires<sup>191</sup>, il est en effet question de « restaurer l'aspect des lieux tant au niveau paysager qu'au niveau environnemental ». Mais s'agit-il réellement de fixer un objectif général qui « coiffe » l'ensemble des travaux de réaménagement et participe de leur définition ou bien seulement de définir, de manière plus restreinte, ceux parmi les travaux de réaménagement qui sont mis à charge des propriétaires ?

Dans le premier cas, cela signifierait que le réaménagement lui-même se définirait par les seuls actes et travaux de réhabilitation, de rénovation, d'assainissement, de démolition et de construction qui ont pour objet cette restauration paysagère et environnementale. Cette interprétation serait confortée par l'article D.V.6, qui pourrait être considéré comme visant une hypothèse particulière de SAR, à savoir ceux dont la réhabilitation est d'intérêt régional. En effet, il y est bien question de SAR par référence à une réhabilitation « aux niveaux paysager et environnemental ».

Dans le second cas, cela signifierait que les propriétaires ne seraient tenus de réaliser que les travaux qui ont pour objet cette restauration paysagère et environnementale. Le réaménagement viserait un ensemble d'actes et travaux plus large que celui constitué des actes et travaux imposés aux propriétaires. Cette interprétation serait confortée par le § 2 de l'article D.V.3, qui semble impliquer que les propriétaires ne sont tenus de réaliser que les actes et travaux de réhabilitation et de rénovation, dont la définition réglementaire semble correspondre à une restauration paysagère et environnementale<sup>192</sup>.

Le problème<sup>193</sup> vient de ce que la référence à la restauration de l'aspect des lieux tant au niveau paysager qu'au niveau environnemental, désormais inscrite à l'article D.V.3, § 1<sup>er</sup>, est une reprise de l'article 182, § 2, du CWATUPE, qui ne concerne que les sites de réhabilitation paysagère et environnementale (ci-après : « S.R.P.E. »), qui apparaissent comme un instrument distinct des SAR<sup>194</sup>, focalisé sur une réhabilitation exclusivement paysagère et environnementale. Le légis-

<sup>190</sup> Voy. les art. R.V.1-1 et suivants de la partie réglementaire, qui sont pour l'essentiel repris des art. 453 et s. du CWATUPE, sauf en ce qui concerne les travaux d'assainissement, qui ne sont plus repris comme élément de définition des travaux de rénovation. On le comprend puisque, dans la définition décrétales du réaménagement, les travaux d'assainissement sont sur pied d'égalité avec ceux de rénovation. On comprend par ailleurs l'absence de définition des travaux d'assainissement : il est normal que la partie réglementaire du CoDT ne comporte pas de définition d'un concept qui relève d'un autre décret (ce que confirment expressément, pour autant que de besoin, les travaux préparatoires : *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 68).

<sup>191</sup> Ou des titulaires de droit réel. Dans les lignes qui suivent, nous ne viserons plus que les propriétaires.

<sup>192</sup> Il manque à ce sujet, au § 2 de l'art. D.V.3, les travaux d'assainissement, mais ce paragraphe a un objet limité, qui est de dispenser de permis les actes et travaux qu'il vise.

<sup>193</sup> Sans compter que l'on ne sait pas en quoi consiste une « restauration d'aspect environnemental », mais c'était déjà le cas dans le cadre du CWATUPE.

<sup>194</sup> L'art. 182 est dans le Titre II du Livre II, alors que les SAR sont repris dans le Titre I<sup>er</sup>.

lateur a donc, dans le CoDT, incorporé dans le régime des SAR une disposition qui relève, dans le CWATUPE, d'un instrument distinct. Quoi qu'il en soit, dans les travaux préparatoire du CoDT, le législateur évoque les actes et travaux visés à l'article D.V.3, § 1<sup>er</sup>, comme étant « les travaux en vue du réaménagement du site concerné »<sup>195</sup>. Il semble donc que ce soit la première interprétation qui s'impose : les actes et travaux de réaménagement, par ailleurs définis aux articles D.V.1, 2<sup>o</sup>, et R.V.1-1 et suivants, sont ceux qui ont pour effet de « restaurer l'aspect des lieux tant au niveau paysager qu'au niveau environnemental »<sup>196</sup>.

## 2. Les objectifs liés à l'instrument

Les objectifs du périmètre de SAR ne sont pas clairement identifiés dans les travaux préparatoires du CoDT, sans doute parce qu'ils n'ont pas changé par rapport à ceux du CWATUPE<sup>197</sup>. Le contenu du projet de SDER semble aller dans le même sens, mais de manière actualisée, en quelque sorte<sup>198</sup>.

## 3. La fonction attribuée à l'instrument

Comment, aux yeux du législateur, le SAR est-il censé intervenir dans la réalisation de ce dessein ? À lire les travaux préparatoires, il semble qu'avant tout, « la volonté du législateur est d'échapper au carcan des documents à valeur réglementaire »<sup>199</sup>. Mais il est également fait référence, fort logiquement, à un programme de réaménagement, sur lequel nous reviendrons ci-après.

# B. Le régime juridique de l'instrument

## 1. La nature juridique

Repris en dehors du plan de secteur<sup>200</sup>, le SAR est défini en vue d'y voir se réaliser des travaux<sup>201</sup>, dont la plupart sont identifiés dans un programme de réamé-

<sup>195</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 56.

<sup>196</sup> Comp., dans le cadre du CWATUPE, S. LEPRINCE, « L'urbanisme opérationnel », *op. cit.*, p. 297, qui nous semble aller dans le sens de la seconde interprétation.

<sup>197</sup> À ce sujet, voy. not. S. LEPRINCE, « L'urbanisme opérationnel », *op. cit.*, p. 285; N. VAN DAMME, V. BERTRAND et Fr. MOISES, « Instruments de revalorisation urbaine, marchés publics et P.P.P. », in *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement* (M. DELNOY dir.), Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p. 125.

<sup>198</sup> Voy. spéc. la p. 87, où il est notamment question de « reconstruction de la ville sur la ville », d'amélioration de l'environnement, d'embellissement du cadre de vie et, de manière générale, « de l'image de la Wallonie », etc.

<sup>199</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 7.

<sup>200</sup> À cet égard, pour le SAR, la situation ne change donc pas (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 33).

<sup>201</sup> Voy. ci-dessus.

nagement et que le propriétaire est tenu de réaliser<sup>202</sup>. Le SAR est donc une décision qui porte spécifiquement sur un projet déterminé<sup>203</sup>. L'arrêté de désignation vaut permis pour les actes de réhabilitation et de rénovation qu'il vise<sup>204</sup>, et son adoption implique donc une évaluation des incidences sur l'environnement conforme aux exigences applicables aux évaluations de projets<sup>205</sup>. Comme on le verra, le SAR a pour effet principal l'abrogation partielle du plan de secteur, sans laquelle le projet qu'il vise ne pourrait pas se réaliser. Autrement dit, en tout ou en grande partie en tout cas, le SAR présente les caractéristiques, en droit international et européen en tout cas, d'une autorisation au sens de l'article 6 de la Convention d'Aarhus<sup>206</sup>, plus que celles d'un plan/programme au sens de son article 7. À supposer que l'on puisse en définir le sens, l'affirmation que les périmètres opérationnels « incarnent la notion "d'urbanisme de projet" »<sup>207</sup> ne va-t-elle pas dans ce sens ? Pourtant, l'article 13 du décret d'adoption de la partie décrétable du CoDT classe le périmètre de SAR dans la catégorie des plans/programmes<sup>208</sup>.

## 2. Les critères de désignation

Nous avons déjà examiné ci-dessus les indications que l'on peut tirer du texte et de ses travaux préparatoires, quant aux critères de désignation des périmètres de SAR.

## 3. Le contenu

Suivant le § 2 de l'article D.V.2, l'arrêté de désignation d'un SAR est « fondé sur » un dossier comportant un projet de *programme de réaménagement* et, suivant le § 4 de ce même article, ce programme est adopté en même temps que le périmètre du site. Nous verrons par ailleurs que, suivant l'article D.V.3, § 1<sup>er</sup>, le propriétaire est tenu de réaliser des travaux en raison de l'adoption du SAR. On peut donc dire que le périmètre de SAR a, contrairement aux deux autres périmètres examinés, un contenu.

L'habilitation faite au gouvernement de « préciser » le contenu du périmètre de SAR a donc ici un sens. Mais ... le gouvernement n'en a pas fait usage et ce,

<sup>202</sup> Voy. ci-dessus.

<sup>203</sup> Les termes « Compte tenu de la très grande diversité des situations, il n'est pas prévu de préciser le contenu de ce programme de réaménagement qui est fonction des spécificités du site concerné » des travaux préparatoires le confirment (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 55).

<sup>204</sup> Voy. ci-dessus.

<sup>205</sup> Voy. ci-dessus.

<sup>206</sup> En droit international et européen, une autorisation peut se concevoir sans demande qui y soit nécessairement associée. Sur les caractéristiques de l'autorisation dans ces ordres juridiques, v. ce qui en a été dit ci-dessus à propos du périmètre U.

<sup>207</sup> Th. CEDER, « Les périmètres, nouvel enjeu du développement territorial », slides du colloque de l'U.V.C.W. du 28 avril 2014, p. 4.

<sup>208</sup> Il y reprend tous les périmètres spécifiques de l'art. D.II.64.

volontairement, pour assurer la plus grande souplesse possible au programme de réaménagement et permettre de tenir compte des spécificités de chaque site<sup>209</sup>.

Le programme de réaménagement ne porte que sur les actes et travaux de réhabilitation, de rénovation ou d'assainissement : il ne porte curieusement pas sur les actes et travaux de construction et de reconstruction, alors qu'ils relèvent pourtant, comme indiqué ci-dessus, de la définition du réaménagement. D'après les travaux préparatoires, c'est le S.U., dont il sera question ci-après, qui doit porter sur les travaux de construction et reconstruction<sup>210</sup>.

Le programme de réaménagement doit-il nécessairement, en termes d'assainissement, être basé sur des investigations visées dans le décret de gestion des sols (étude d'orientation et/ou de caractérisation, étude de risque) ? Ce n'est pas certain. D'une part, on vient de le voir, le contenu du programme n'est pas défini, dans un but de souplesse. Or il est clair que, dans bon nombre de cas, nul ne voudra s'engager dans une procédure de SAR s'il doit réaliser les coûteuses investigations imposées par le décret de gestion des sols avant d'avoir la garantie, par le biais du SAR, de l'abandon de l'affectation prévue au plan de secteur. D'autre part, à l'article D.V.3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, les travaux que le propriétaire est tenu de réaliser sont visés de manière distincte des études y relatives, de sorte qu'il semble qu'aux yeux du législateur, ces études sont nécessairement postérieures à l'établissement du programme de réaménagement.

#### 4. Les effets

##### a) *Les valeurs réglementaire et indicative*

Suivant l'article D.II.68, le périmètre de SAR a valeur réglementaire. On le comprend<sup>211</sup>, puisque le SAR impose des travaux au propriétaire<sup>212</sup>.

On sait cependant qu'une bonne partie de ces travaux sont en réalité définis dans le programme de réaménagement sur lequel le périmètre est fondé. Il est donc *a priori* curieux que le législateur ait expressément prévu, à l'article D.V.2, § 4, que ce programme a valeur indicative<sup>213</sup>, ce qui implique la possibilité de s'en écarter moyennant une justification circonstanciée. On peut cependant en comprendre l'idée, qui est de permettre un dialogue entre le gouvernement et le propriétaire au moment de la réalisation des travaux<sup>214</sup>. Cela peut s'avérer fort utile, spécia-

<sup>209</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 55.

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> Dans le même sens, voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, pp. 145 et 158.

<sup>212</sup> Voy. ci-dessous.

<sup>213</sup> La section de législation du Conseil d'État a fait valoir cela à titre de critique, en vain (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 145).

<sup>214</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 56.

lement en termes d'assainissement. Ce caractère hybride n'est pas inédit<sup>215</sup> et il ne constitue par ailleurs pas en lui-même un problème majeur : le propriétaire est réglementairement tenu de réaliser des travaux, dont la teneur n'est définie qu'à titre indicatif. Nous verrons cependant que certains de ces travaux sont dispensés de permis, ce qui implique l'absence d'intervention d'une autorité compétente pour les définir précisément : qui va alors juger de la validité de la justification circonstanciée le cas échéant avancée pour s'écarter du programme de réaménagement ?<sup>216</sup>

##### b) *L'abrogation partielle du plan de secteur*

Suivant l'article D.II.53, § 3, l'adoption d'un périmètre de SAR a pour effet d'abroger partiellement, sur le bien qu'il vise, le plan de secteur. Il n'est pas ici besoin, à cet effet, de schéma, mais nous verrons ci-après qu'un S.U. est malgré tout requis pour obtenir les permis relatifs à la réutilisation du site pour un nouveau projet<sup>217</sup>. L'idée justificative est de « donner un signal sur la prépondérance de l'objectif de réhabilitation sur l'affectation du plan de secteur »<sup>218</sup>.

##### c) *Un impact sur l'appréciation des demandes de permis ?*

Le périmètre de SAR a-t-il en lui-même, sans S.U., un impact sur l'appréciation des demandes de permis ? De ce que nous verrons ci-après, il se déduit que seules sont ici visées les demandes de permis portant sur des travaux de construction et de reconstruction et ceux d'assainissement, dans un périmètre de SAR dont l'adoption a été dispensée d'une évaluation environnementale stratégique. Nous avons vu que le contenu du périmètre de SAR se définit pour l'essentiel par le programme de réaménagement qui y est associé et que ce programme ne porte pas sur les travaux de construction et de reconstruction. La question ne semble donc en réalité avoir d'objet qu'en ce qui concerne les travaux d'assainissement.

La finalité du périmètre de SAR ne doit-elle malgré tout pas être prise en compte et n'implique-t-elle pas des restrictions dans l'appréciation des demandes de permis portant sur des travaux de construction et de reconstruction ? Nous ne le pensons pas, car la finalité de ce périmètre est essentiellement liée aux travaux visés à l'article D.V.3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, dont ne relèvent pas les travaux de construction et de reconstruction.

Par contre, on sait que le projet de SDER fait, à au moins une reprise, référence à la notion de « site désaffecté »<sup>219</sup>, qui correspond manifestement à celle de SAR. Or le projet de SDER prévoit une série de mesures à y appliquer<sup>220</sup>. Il ne fait donc pas

<sup>215</sup> Voy. le régime du PUR dans le CWATUPE et celui des guides d'urbanisme dans le CoDT (sur ce point, voy. la contribution de Ch. THIEBAUT et B. PAQUES dans le présent ouvrage).

<sup>216</sup> D'autant que la violation du programme de réaménagement n'est pas constitutive d'une infraction au sens de l'art. D.VII.1.

<sup>217</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 30.

<sup>218</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 30.

<sup>219</sup> Projet de SDER, p. 87.

<sup>220</sup> Projet de SDER, p. 87.

de doute qu'à supposer que ces mesures puissent exercer à l'avenir, en cas d'adoption du nouveau SDER, une influence sur les demandes de permis<sup>221</sup>, elles seraient d'application dans tous les périmètres de SAR, même dépourvus de S.U.

d) *L'obligation de réaliser des travaux de réaménagement*

L'article D.V.3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, prévoit que le propriétaire du bien identifié comme SAR est tenu de réaliser les travaux qui « ont pour effet de restaurer l'aspect des lieux tant au niveau paysager qu'au niveau environnemental », ainsi que les études y relatives.

Il semble qu'il ne s'agisse, parmi les actes et travaux de réaménagement au sens de l'article D.V.1, 2<sup>o</sup>, que de ceux de réhabilitation, de rénovation et d'assainissement<sup>222</sup>. En effet, au cours des travaux préparatoires, une dissociation<sup>223</sup> a été opérée entre les travaux de réhabilitation, de rénovation et d'assainissement, à identifier dans le programme de réaménagement, et les travaux de construction ou de reconstruction, à identifier dans le S.U. postérieur à la désignation du SAR et dont l'adoption n'est pas automatique<sup>224</sup>. Par ailleurs, comme nous l'avons vu, les travaux de réhabilitation, de rénovation et d'assainissement correspondent au critère de restauration paysagère et environnementale ci-dessus rappelé.

Si cela devait se confirmer, cela laisserait entendre que le législateur a avant tout eu comme idée que l'aspect de chancre du SAR<sup>225</sup> disparaisse et non qu'une urbanisation y voie le jour. La préparation à une urbanisation ultérieure est le fait de l'adoption du périmètre, qui implique à la fois des obligations dans le chef du propriétaire et une dispense de permis<sup>226</sup> – sauf en ce qui concerne les travaux d'assainissement. Le gouvernement impose, le particulier exécute et supporte la charge ; il est dispensé de permis pour aller vite. L'urbanisation ultérieure n'est pas la priorité. Elle est initiée par le particulier, dans un second temps, s'il le souhaite ; elle est réalisée à sa charge ; elle n'est pas dispensée de permis et nécessite même un S.U. préalable. Cette dissociation/priorisation peut se concevoir<sup>227</sup> et nous semble confortée par les propos tenus par le ministre au cours des travaux préparatoires<sup>228</sup>.

<sup>221</sup> Voy. l'art. D.II.12, al. 2.

<sup>222</sup> Au cours des travaux préparatoires, le ministre a visé « le programme de travaux de démolition et de réhabilitation » au titre des « travaux imposés par l'arrêté de reconnaissance » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 79).

<sup>223</sup> Voy. cependant *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 56, où les « travaux de réaménagement envisagés par le propriétaire » sont visés comme relevant et du programme de réaménagement et du schéma d'urbanisation.

<sup>224</sup> Problème, cependant : l'adoption d'un S.U. semble s'imposer si l'on veut réaliser des travaux d'assainissement.

<sup>225</sup> Visé par ex. dans *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 56.

<sup>226</sup> Voy. ci-après.

<sup>227</sup> Deux réflexions sèment cependant le doute. D'une part, est-il dans tous les cas possible d'atteindre l'objectif prioritaire sans passer par des travaux de construction/reconstruction ? D'autre part, comme on le verra ci-après, le régime de la subvention n'est pas basé sur cette dissociation.

<sup>228</sup> Notamment quand il confirme que, « pour les SAR, il y a bien deux temps : d'une part, l'adoption du périmètre entraîne deux effets : les actes de réhabilitation qui sont dispensés de permis et le plan de

e) *L'obligation de S.U. préalable à certains permis*

De l'article D.IV.46, alinéa 1<sup>er</sup>, il ressort qu'en périmètre de SAR, aucun permis ne peut en principe être délivré sans S.U. préalable<sup>229</sup>. Ce S.U. peut être adopté conjointement au périmètre, en suivant la procédure d'élaboration de ce dernier<sup>230</sup>, ce qui implique qu'il est alors élaboré et adopté par le gouvernement et non, comme en principe, par la commune. Ledit S.U. peut par ailleurs être préparé, sous forme de projet, par la personne – le cas échéant de droit privé – qui a initié la procédure de SAR<sup>231</sup>.

Comme on le sait, le S.U. a une valeur indicative, de sorte que « dès lors que les objectifs précisés dans le schéma d'urbanisation, conformément à l'article D.II.7, sont atteints, la valeur indicative du schéma et du programme de réaménagement arrêté par le Gouvernement permet un espace de dialogue entre le développeur concerné et la Région »<sup>232</sup>.

Deux exceptions à cette exigence de S.U. préalable à permis sont prévues. L'article D.IV.46, alinéa 1<sup>er</sup>, prévoit expressément que les permis relatifs aux travaux de réhabilitation et de rénovation<sup>233</sup> peuvent être délivrés sans S.U. préalable. On peine à comprendre cette exception, puisque, comme on le verra, en vertu de l'article D.V.3, § 2, ces travaux sont... dispensés de permis<sup>234</sup>. Quoi qu'il en soit, donc, il en ressort que l'obligation de S.U. préalable ne concerne « que » les travaux d'assainissement et ceux de construction/reconstruction<sup>235</sup>.

Une autre exception à cette exigence de S.U. préalable est celle, importante, prévue à l'alinéa 2 de l'article D.IV.46<sup>236</sup>. Si on veut lui donner un sens, il faut considérer que cette dispense s'applique quand l'adoption d'un périmètre de SAR a été dispensée de l'évaluation environnementale stratégique à laquelle elle était *a priori*

secteur cessent leurs effets ; d'autre part, il est indispensable de disposer du schéma d'urbanisation pour le réaménagement avant les permis » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 74).

<sup>229</sup> Plus précisément, sont visés la délivrance de permis, l'entrée en vigueur d'un S.U. et un S.U. qui couvre tout le périmètre du SAR.

<sup>230</sup> Art. D.V.2, § 7.

<sup>231</sup> Art. D.V.2, § 7.

<sup>232</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 56.

<sup>233</sup> L'art. D.IV.46, al. 1<sup>er</sup>, renvoie à cet égard non à l'art. D.V.1, 2<sup>o</sup>, qui mentionne ces travaux de manière générale, mais à l'art. D.V.3, § 2, qui vise ces travaux en tant qu'ils sont soit ordonnés par le tribunal, soit visés dans l'arrêté de désignation du site. Mais nous ne voyons pas de différence non seulement entre les deux, mais pas davantage entre eux et ceux visés à l'art. D.V.1, 2<sup>o</sup>.

<sup>234</sup> C'est d'ailleurs par cette dispense de permis que le ministre a entendu minimiser l'importance de l'exigence de S.U. préalable à permis (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quater, p. 73).

<sup>235</sup> L'idée est que « cela permet d'avancer en parallèle sur les démolitions qui doivent avoir lieu et sur l'élaboration du schéma » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 77). Les travaux d'assainissement semblent cependant oubliés.

<sup>236</sup> À ce sujet, la section de législation du Conseil d'État a posé la question suivante : « Compte tenu de ce que prévoit l'alinéa 1<sup>er</sup>, n'y a-t-il pas lieu, pour éviter toute atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, d'imposer qu'un permis ne puisse être délivré en vertu de l'alinéa 2 qu'à la condition de couvrir tout le périmètre du site à réaménager ? » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 156).

soumise<sup>237</sup>. Pour apprécier l'importance concrète de cette exception, il faudra voir dans quelle mesure il sera admis que les différents SAR déterminent l'utilisation de « petites zones au niveau local » et ne sont pas « susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement »<sup>238</sup>.

De cette appréciation dépendra celle du régime du SAR dans sa globalité. En effet, imposer un S.U. avant les permis semble constituer, par rapport au CWA-TUPE, une régression en termes de simplification administrative<sup>239</sup> et ce, même s'il est possible de prévoir que le S.U. soit adopté par le gouvernement conjointement avec le périmètre et s'il est loisible à la personne qui a initié la procédure de SAR de proposer elle-même au gouvernement un S.U.<sup>240</sup>. C'est d'autant plus une régression que, comme on l'a vu, l'adoption du périmètre de SAR s'accompagne désormais d'un programme de réaménagement. Cette exigence supplémentaire – dont l'importance quantitative a été minimisée par le ministre, d'une part, par référence à la dispense de permis déjà évoquée ci-dessus et, d'autre part, par l'affirmation curieuse que, dans le CWATUPE, le SAR était déjà soumis à un rapport des incidences environnementales « plus ou moins équivalent au schéma d'urbanisation »<sup>241</sup> – a été justifiée par l'effet d'abrogation du plan de secteur : un S.U. serait requis pour compenser cette abrogation, « en tenant compte de la jurisprudence existante »<sup>242</sup>.

<sup>237</sup> L'art. 13 du décret d'adoption du CoDT prévoit, par insertion d'un nouvel al. 2 à l'art. D.53, § 1<sup>er</sup>, du Code de l'environnement, que « les périmètres spécifiques » sont soumis à évaluation stratégique environnementale. L'ancien al. 2 de cet art. D.53, § 1<sup>er</sup>, qui est ainsi devenu al. 3, prévoit les cas de dispense de cette évaluation, dont le principal est celui du plan/programme qui « détermine l'utilisation de petites zones au niveau local » et qui « n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement ». L'al. 2 de l'art. D.IV.46 renvoie curieusement à l'al. 2 de l'art. D.53, § 1<sup>er</sup>. Compte tenu de l'art. 13 du décret d'adoption du CoDT, cela n'a pas de sens. Il faut donc considérer que l'al. 2 de l'art. D.IV.46 renvoie nécessairement à l'al. 2 ancien de l'art. D.53, § 1<sup>er</sup>, devenu son al. 3. Cette lecture est confirmée par les propos du ministre au cours des travaux préparatoires (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 77). En suivant cette lecture, l'affirmation suivante du ministre devient compréhensible : « il n'est pas nécessaire d'adopter un schéma pour les petits SAR. Dans ce cas, les promoteurs doivent simplement activer une procédure de dispense d'évaluation pour une petite zone au niveau local via le Code de l'environnement » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quater, p. 73).

<sup>238</sup> Voy. l'art. D.53, § 1<sup>er</sup>, al. 3, du Code de l'environnement, tel que modifié par le décret relatif au CoDT.

<sup>239</sup> Voy. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quater, p. 72, où il est question de « nouvelle surcharge administrative » et de « très mauvais signal » au regard de la volonté de voir supprimées « ces friches qui endommagent le paysage wallon » et ce, spécialement « au vu du maigre bilan des sites qui ont été réellement réaménagés ».

<sup>240</sup> Voy. le § 7 de l'art. D.V.2, ajouté par un amendement.

<sup>241</sup> *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327ter, p. 75. L'affirmation est curieuse car le contenu du RIE (art. D.56, § 2, du Code de l'environnement) n'est pas comparable à celui d'un S.U. (art. D.II.7 du CoDT).

<sup>242</sup> Propos du ministre, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quater, p. 73.

#### f) *La dispense de permis pour les travaux de réhabilitation et de rénovation*

L'article D.V.3, §§ 1<sup>er</sup> et 2, comporte une dispense de permis pour les travaux de réhabilitation et de rénovation « dont l'exécution est imposée au propriétaire » ou qui sont « ordonnés par le tribunal ». La première hypothèse est visée par le § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de cet article, que nous avons examiné ci-dessus. La seconde dépend de la première, en ce que les travaux ordonnés par le tribunal sont ceux imposés au propriétaire et qu'il n'aurait pas réalisés de lui-même.

Dans les deux hypothèses, la dispense est donc couplée à une décision administrative qui est par ailleurs soumise aux exigences d'évaluation des incidences sur l'environnement applicables aux permis<sup>243</sup>, de sorte que les exigences du droit international et européen sont respectées<sup>244</sup>. Ceci étant, cette dispense a l'effet pervers que nous avons vu ci-dessus, lié à la valeur indicative du programme de réaménagement.

En tout état de cause, la dispense ne porte que sur les travaux de réhabilitation et de rénovation. Elle ne porte donc en aucun cas sur les travaux d'assainissement et ceux de construction ou de reconstruction.

#### g) *L'autorisation préalable à aliénation*

À peu de choses près<sup>245</sup>, l'article D.V.5 du CoDT reprend mot pour mot le régime d'autorisation d'aliénation tel qu'il est inscrit à l'article 171 du CWATUPE.

#### h) *Les effets de politique foncière*

En SAR, une subvention peut être accordée pour les études et les « actes et travaux qui se rapportent au réaménagement »<sup>246</sup>. On suppose que la précision, ci-dessus évoquée, liée à la restauration paysagère et environnementale s'applique ici également<sup>247</sup>. Cependant, cette subvention est limitée, en ce qui concerne les travaux d'assainissement du sol, à 25 % du montant des travaux de réaménagement au stade de l'avant-projet<sup>248</sup>.

<sup>243</sup> Art. D.V.2, § 2, al. 2.

<sup>244</sup> Il semble donc y avoir une réponse satisfaisante à l'objection suivante de la section de législation du Conseil d'État : « Une telle dispense de permis n'est pas admissible lorsque les travaux en question sont de ceux pour lesquels un texte de droit international ou européen – tel, par exemple, que la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » – impose l'obligation d'organiser et d'appliquer un régime d'autorisation administrative » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 158).

<sup>245</sup> Une seconde phrase est cependant ajoutée à l'al. 1<sup>er</sup> du § 1<sup>er</sup>, mais nous n'en percevons pas le sens.

<sup>246</sup> Art. D.V.13, 2°. Voy. égal. la seconde hypothèse de subvention au 3°.

<sup>247</sup> Pour le reste, voy. la contribution de C. VERCHEVAL et M. PÂQUES dans le présent ouvrage.

<sup>248</sup> Art. R.V.1-4.

Toutes les acquisitions d'immeubles « nécessaires à la réalisation ou la mise en œuvre » des périmètres de SAR peuvent être réalisées par la voie de l'expropriation<sup>249</sup>.

De même, les biens repris en SAR peuvent être soumis au droit de préemption<sup>250</sup>.

#### i) Les autres effets

L'article D.IV.15, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, a pour effet que toute demande de permis portant sur un projet situé dans un périmètre de SAR relève de la compétence du fonctionnaire délégué.

Enfin, les guides d'urbanisme peuvent comprendre des indications sur la protection du périmètre de SAR<sup>251</sup>.

### 5. La procédure d'adoption

Sans procéder à une comparaison fine entre les deux, il n'est pas certain que la procédure d'adoption du périmètre de SAR soit plus simple que celle de révision du plan de secteur<sup>252</sup>, d'autant que l'adoption d'un périmètre de SAR est également fondée sur un dossier de justification<sup>253</sup>.

L'initiative du lancement de la procédure peut être prise par le gouvernement wallon, une commune, une intercommunale, une « association de communes », un C.P.A.S., une régie communale, la S.W.L., une société immobilière de service public agréée, la SPAQuE ou un propriétaire ou titulaire de droit réel.

Le dossier dont il vient d'être question est établi, on le suppose, par celui qui prend l'initiative de lancer la procédure. Ce dossier comporte le programme de réaménagement dont il a été question ci-dessus.

<sup>249</sup> Art. D.VI.1. « Dans ce cas, la valeur prise en considération sera estimée en tenant compte des études et travaux à charges du propriétaire du site (art. D.VI.10). Il résulte du § 1<sup>er</sup>, que le propriétaire concerné doit prendre en charge le coût des travaux à exécuter. Dès lors, si un pouvoir public doit se substituer à un propriétaire défaillant et que ce dernier est exproprié, non seulement l'indemnité d'expropriation liée à la valeur vénale du bien exproprié pourrait être nulle, mais, en outre, le propriétaire serait tenu de rembourser au pouvoir public intervenant le coût résiduaire du réaménagement si celui-ci dépasse la valeur vénale du bien exproprié » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 56).

<sup>250</sup> Art. D.VI.18.

<sup>251</sup> Art. D.III.2 et D.III.5.

<sup>252</sup> La similitude entre les deux procédures a été mise en avant par le législateur lui-même à titre d'élément de justification au regard de l'effet de *standstill* de l'art. 23 de la Constitution (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 7).

<sup>253</sup> Art. D.V.2, § 2, al. 1<sup>er</sup>. Il s'agit d'un « dossier justifiant le périmètre au regard des critères de l'article D.V.1 qui permettent de considérer qu'un site remplit les conditions requises pour être arrêté en tant que SAR » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 55).

Un agrément n'est pas requis pour élaborer le projet de périmètre et le projet de programme de réaménagement<sup>254</sup>.

Suivant l'article D.53, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, nouveau du Code de l'environnement, le projet de périmètre fait l'objet d'un rapport des incidences environnementales, relevant de l'évaluation environnementale stratégique. Cette évaluation comporte par ailleurs le contenu d'une évaluation des incidences de projets, en ce qui concerne les travaux de réhabilitation et de rénovation<sup>255</sup>. L'article D.53, §1<sup>er</sup>, alinéa 3, nouveau du Code de l'environnement permet d'échapper à l'évaluation stratégique environnementale à certaines conditions<sup>256</sup>. Cette dispense ne s'étend pas à celle qui vient d'être visée à propos des travaux de réhabilitation et de rénovation.

Le projet de périmètre est adopté par le gouvernement<sup>257</sup>.

Il est soumis à une enquête publique<sup>258</sup> et à une enquête administrative qui prend cours à la fin de l'enquête publique<sup>259</sup>. Il est également soumis à une enquête ciblée, dont les bénéficiaires sont les propriétaires concernés<sup>260</sup>. Ces enquêtes portent tant sur le projet de périmètre que sur celui de programme de réaménagement, qui peut donc également évoluer en cours de procédure<sup>261</sup>.

Le périmètre et le programme de réaménagement est adopté définitivement par le gouvernement<sup>262</sup>. L'arrêté est publié au Moniteur belge et est envoyé au collège communal et au fonctionnaire délégué<sup>263</sup>. Il est également notifié aux propriétaires concernés et transcrit au bureau de conservation des hypothèques<sup>264</sup>.

La révision du périmètre et du programme de réaménagement est possible, selon la même procédure<sup>265</sup>.

<sup>254</sup> Un agrément est par contre requis pour l'élaboration d'un S.U. de SAR et celle du R.I.E. relatif à ce schéma (art. D.I.13). « Cela s'explique par le fait que, dans ces périmètres, le plan de secteur est appelé à cesser de produire ses effets. Il est donc cohérent que le document qui s'y substitue soit adopté en maintenant les mêmes garanties procédurales quant à l'évaluation des incidences environnementales que celles en vigueur pour la révision des plans de secteur » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 18).

<sup>255</sup> Art. D.V.2, § 2, al. 2.

<sup>256</sup> Voy. ci-dessus. Ce qui sera « fréquent selon toute vraisemblance », suivant les travaux préparatoires, « en raison du fait que souvent ce périmètre ne sera pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement dès lors qu'il couvre une "petite zone au niveau local" au sens de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans ou programmes sur l'environnement et que en raison même de son objectif, qui est de mettre fin à une friche, le périmètre sera de nature à améliorer la qualité de l'environnement et non à lui porter atteinte. Cela étant, il faut tenir compte aussi du fait que le réaménagement en lui-même peut, en cours de réalisation, être source de nuisances environnementales » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 55).

<sup>257</sup> Art. D.II.65, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>258</sup> Art. D.53 du Code de l'environnement.

<sup>259</sup> Art. D.II.65, § 2, al. 2.

<sup>260</sup> Art. D.V.2, § 3.

<sup>261</sup> Cela a été prévu pour répondre à une objection de la section de législation du Conseil d'État (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 158). Voy. égal. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 55.

<sup>262</sup> Art. D.II.65, § 3, et D.V.2, § 4.

<sup>263</sup> Art. D.II.65, § 4.

<sup>264</sup> Art. D.II, § 4, al. 2.

<sup>265</sup> Art. D.V.2, § 6.

Suivant l'article D.V.2, § 8, « au terme du réaménagement », le périmètre est abrogé. Cela semble être une obligation. La référence à la fin du réaménagement explique pourquoi il n'est pas question d'abrogation du programme de réaménagement. Cela implique, à l'inverse, que l'abrogation du périmètre ne peut avoir lieu, dans ce cadre, tant que ledit programme n'a pas intégralement été mis en œuvre. Dans cette mesure, il nous semble que l'article D.II.67, § 1<sup>er</sup>, qui permet au gouvernement d'abroger un périmètre « lorsqu'il estime que les objectifs (de ce) périmètre sont réalisés ou dépassés », peut également être invoqué pour justifier l'abrogation d'un périmètre de SAR « en tout ou en partie »<sup>266</sup>. Dans ce cas, l'abrogation est facultative<sup>267</sup>.

En tout cas, l'abrogation du périmètre de SAR n'implique pas celle de l'éventuel S.U. qui lui est associé. Elle n'implique pas non plus, contrairement à ce qui est prévu en cas d'abrogation d'un périmètre U ou d'un PER, l'obligation d'élaborer un plan de secteur partiel et ce, même si un S.U. n'a pas été élaboré. Par contre, l'abrogation du S.U. implique cette obligation<sup>268</sup>.

Si l'abrogation est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, elle est soumise à R.I.E., à enquête publique et à enquête administrative<sup>269</sup>. Elle est en tout état de cause publiée au *Moniteur belge*, notifiée aux propriétaires concernés et transcrite au bureau de conservation des hypothèques.

### C. Le droit transitoire

Le périmètre de SAR est le seul, parmi ceux que nous avons examinés, qui existe déjà dans le CWATUPE. Le droit transitoire est donc particulièrement important à son sujet.

Sans pouvoir entrer dans les détails<sup>270</sup>, on peut dire que, globalement, il découle des alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article D.V.7 que les SAR existants au 1<sup>er</sup> janvier 2015, date d'entrée en vigueur du CoDT, sont considérés comme des SAR au sens du CoDT. On suppose que cela signifie que les effets du périmètre de SAR ci-dessus identifiés s'y appliquent<sup>271</sup>, à l'exception expresse, cependant, de celui de l'abroga-

<sup>266</sup> Dans ce sens, voy. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327, p. 128, où le ministre évoque l'hypothèse du SAR adopté, non mis en œuvre et « complètement dépassé dans les faits ».

<sup>267</sup> Se pose cependant alors la question du sort du programme de réaménagement : est-il également abrogé ?

<sup>268</sup> Art. D.II.11, § 1<sup>er</sup>, al. 4. Pour la section de législation du Conseil d'État, cette obligation « n'est pas justifiée et est critiquable au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, en tant qu'elle se rapporte aux périmètres de sites à réaménager. En effet, dans le système mis en place par l'avant-projet, l'existence d'un schéma n'est pas nécessaire pour que le plan de secteur cesse d'être en vigueur dans le territoire auquel correspond un périmètre de site à réaménager » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 153).

<sup>269</sup> Art. D.II.67, § 3.

<sup>270</sup> Ce qui serait utile, au vu des termes différents employés dans les différents alinéas.

<sup>271</sup> Cela vaut aussi pour la dispense de S.U. préalable à permis quand le SAR a été dispensé d'évaluation stratégique environnementale, puisque le CWATUPE soumet en principe le SAR à cette évaluation (voy. l'art. 169, § 2, du CWATUPE).

tion partielle du plan de secteur, qui dépend, en ce qui concerne les SAR existants de l'adoption d'un S.U., à défaut duquel l'alinéa 3 de cet article prévoit que « les actes et travaux (...) peuvent faire l'objet de dérogations en application de l'article D.II.60 ».

Suivant l'alinéa 4 de l'article D.V.7, ajouté sur amendement, « Les sites à réaménager en cours d'instruction au jour de l'entrée en vigueur du Code peuvent poursuivre leur instruction selon la procédure qui leur était applicable avant l'entrée en vigueur du Code. Dès leur adoption, ils ont la qualité de site à réaménager arrêté par le Gouvernement en application de l'article D.V.2, § 4. Les articles D.II.53, § 3, et D.II.60 leur sont applicables ». Les SAR en cours d'élaboration au 1<sup>er</sup> janvier 2015 sont donc dispensés du dossier justificatif et du programme de réaménagement ci-dessus évoqués. Tous les effets du périmètre de SAR leur sont applicables, en ce compris celui d'abrogation partielle du plan de secteur<sup>272</sup> et celui de l'obligation de S.U. préalable à permis.

Il faut également tenir compte de l'article D.IV.115, suivant lequel, en résumé, les demandes de permis déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, date d'entrée en vigueur du CoDT, poursuivent leur instruction sur la base des dispositions en vigueur avant cette date, à savoir celles du CWATUPE. Sans en être certain, nous pensons que cela signifie que l'exigence de S.U. préalable à permis ne sera pas d'application à ces demandes de permis et qu'il en sera de même de l'effet d'abrogation du plan de secteur par l'adoption d'un S.U., ces demandes restant soumises à la possibilité de déroger au plan de secteur telle qu'inscrite au § 3 de l'article 127 du CWATUPE.

### D. Conclusions

Désigné sur la base de la nécessité de sa restauration paysagère et environnementale, le périmètre de SAR est destiné à favoriser cette restauration, avec ou sans projet d'urbanisation subséquente, ce en imposant au propriétaire un programme de réaménagement et en permettant d'échapper aux contraintes réglementaires qui y sont applicables.

Ici aussi, la finalité de simplification ainsi déclarée doit être confrontée à la nécessité d'adopter deux nouveaux instruments, le périmètre lui-même et le S.U., dont les procédures d'élaboration ne semblent en tout cas pas plus simples que celle d'une révision de plan de secteur. Cette critique ne s'applique néanmoins pas aux travaux qui correspondent pour l'essentiel à l'objectif principal de restauration paysagère et environnementale, à savoir ceux de restauration et de rénovation, puisqu'ils sont à la fois dispensés de permis et de S.U. préalable. De même remarque-t-on qu'ici, l'abrogation partielle du plan de secteur découle directement du périmètre, sans S.U., ce dernier n'étant vu que comme secondaire, essentiellement lié aux travaux de construction/reconstruction, dans une seconde phase. L'ob-

<sup>272</sup> De ce fait, on ne comprend pas la référence qui est également faite, dans le texte, à l'art. D.II.60, qui vise les dérogations au plan de secteur.

jectif principal est également renforcé par l'identification, dès le stade de l'adoption du périmètre dans le programme de réaménagement, des travaux de réhabilitation et de rénovation, qui doivent être réalisés par le propriétaire.

Autrement dit, le régime juridique du périmètre de SAR rencontre clairement l'objectif premier qui lui est assigné. C'est l'objectif secondaire – celui d'une urbanisation subséquente – qui, même s'il y est bien présent puisque le SAR est ouvert à l'initiative privée, est freiné par ce régime juridique qui impose deux instruments nouveaux, même s'il est possible de prévoir que le S.U. soit adopté par le gouvernement conjointement avec le périmètre. Il se pourrait d'ailleurs qu'à l'avenir, la pratique privée accorde moins ses faveurs au SAR qu'elle ne l'avait fait dans un passé relativement récent. Tout dépendra sans doute de l'application qui sera faite, par l'administration et les juges, de la possibilité de dispenser l'adoption du périmètre de SAR d'une évaluation environnementale stratégique, dont il découle automatiquement une dispense d'adoption d'un S.U. De cela dépend donc sans doute, indirectement, le succès de l'objectif principal si l'on souhaite qu'il soit réalisé par le secteur privé : pour ce dernier, en effet, il est dissuasif de scinder la réhabilitation paysagère et environnementale d'un projet urbanistique subséquent.

Au-delà de cette question d'adéquation du régime juridique de l'instrument à sa finalité déclarée, les éléments qui nous semblent devoir être mis en exergue à propos du périmètre de SAR sont les suivants :

- son régime juridique est plus élaboré que celui des autres périmètres, ce qui s'explique sans conteste par sa préexistence dans le CWATUPE. Malheureusement, un élément de confusion a été introduit dans la définition des travaux visés dans les diverses dispositions<sup>273</sup> par l'insertion brute d'un texte qui relevait des S.R.P.E. ;
- le contenu du périmètre de SAR est beaucoup plus clair qu'avant, surtout quant à sa force juridique. C'est dû au programme de réaménagement ;
- le caractère hybride de sa valeur juridique, à la fois réglementaire et indicative, ne pose pas de problème majeur, sauf en ce qui concerne... les travaux de réhabilitation et de rénovation, qui sont justement les plus importants du régime ;
- c'est le seul des trois périmètres opérationnels qui met directement des travaux à charge du propriétaire ;
- dans le régime juridique du périmètre de SAR, l'ampleur de l'intervention communale est incertaine<sup>274</sup>.

<sup>273</sup> Travaux dispensés de permis; travaux que le propriétaire est tenu de réaliser; contenu du programme de réaménagement; obligation de S.U. préalable à permis.

<sup>274</sup> Elle n'a pas la main sur le périmètre; elle l'a ou non sur le S.U.; l'adoption du périmètre rend le fonctionnaire délégué compétent pour connaître de toute demande de permis.

## Conclusions

Les trois périmètres « opérationnels » visés à l'article D.II.64, § 3, du CoDT ont en commun d'identifier cartographiquement des lieux où le gouvernement souhaite des réalisations particulières jugées importantes et ce, par voie de simplification, en permettant d'écarter le plan de secteur, moyennant cependant, le plus souvent, l'adoption d'un schéma.

Il ne fait pas de doute que ces périmètres revêtent une grande importance. Les objectifs qui leur sont assignés sont ambitieux et cela doit être salué. Cela vaut spécialement pour le périmètre U, qui traduit judicieusement la nécessité, observée en pratique depuis plusieurs années, de densifier et de freiner l'étalement urbain.

À nos yeux, ces périmètres n'incarnent par contre pas la notion d'« urbanisme de projet »<sup>275</sup>, à supposer qu'on l'entende comme traduisant la volonté de s'écarter des normes pour se focaliser sur des projets. En effet, tant les périmètres que, surtout, les schémas qui y sont associés comportent des normes. Elles n'ont certes qu'une valeur indicative, qui permet de s'en écarter plus aisément que du plan de secteur, mais, au vu de la jurisprudence du Conseil d'État, elles n'en ont pas moins un effet contraignant, dont un projet doit tenir compte, quelle que soit sa qualité ou son importance. Il est vrai, par contre, qu'à tout le moins deux de ces périmètres sont directement liés à des projets concrets, ce qui les rapproche effectivement, dans ce sens, de la notion d'« urbanisme de projet ».

La simplification n'apparaît par ailleurs pas de manière évidente. Chaque périmètre doit être adopté, chaque schéma aussi et, sauf éventuellement en ce qui concerne le PER, deux procédures doivent être suivies, qui ne sont pas manifestement plus simples et rapides que celle d'une révision partielle de plan de secteur. Des recours peuvent être introduits devant le Conseil d'État. Des normes nouvelles remplacent celles du plan de secteur. Leurs effets sont complexes.

Dans cette mesure, avant même celle de simplifier, l'idée principale n'est-elle pas, outre de remplacer un instrument réglementaire par un instrument indicatif, d'abandonner le principe de la révision totale des plans de secteur et de favoriser des révisions ponctuelles, prioritaires, le plus souvent basées sur des projets, sans devoir respecter les conditions de fond de la révision? En tout cas, l'effet d'abrogation partielle du plan de secteur par adoption d'un périmètre et d'un schéma a le mérite de faire au grand jour ce que l'on faisait jusqu'à présent de manière larvée<sup>276</sup>.

Sauf peut-être en ce qui concerne le périmètre U, les critères de désignation des périmètres opérationnels sont flous et laissent une importante marge de manœuvre au gouvernement. C'est voulu et c'est peut-être nécessaire, en rapport avec l'ambi-

<sup>275</sup> Comp., *contra*, Th. CEDER, « Les périmètres, nouvel enjeu du développement territorial », slides du colloque de l'U.V.C.W. du 28 avril 2014, p. 4.

<sup>276</sup> Que devenait en effet, ces dernières années, le plan de secteur avec toutes ces couches de plans, schémas et périmètres qui s'y superposaient?

tion ci-dessus évoquée, pour rendre à l'autorité exécutive un réel pouvoir de décision politique dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Cela réduit cependant quelque peu la lisibilité – et donc la visibilité – des différents périmètres et de leurs spécificités les uns par rapport aux autres. D'autant qu'il est souvent difficile d'identifier les régimes juridiques qui leur sont associés : rôle de chacune des deux autorités publiques, rôle de l'initiative privée, effets juridiques, procédures d'élaboration, nécessité d'un schéma, type de schéma, etc. En ce qui concerne surtout le PER et le périmètre de SAR, ces spécificités sont-elles réellement de nature à justifier leur distinction, au-delà de certaines résistances au changement parfois purement psychologiques ?

Dans ce contexte, nous l'avons vu, le succès de ces périmètres dépendra dans une large mesure de la pratique administrative qui se développera à leur sujet et il faut espérer qu'elle respectera l'ambition qui était celle du législateur en les instaurant.

## Quelques réflexions critiques autour des « périmètres spécifiques » dans le Code de développement territorial

Charles-Hubert BORN

Professeur à l'UCL  
Avocat<sup>1</sup>

### Introduction

La réforme du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme adoptée le 24 avril 2014 par le Parlement wallon – qui remplacera le CWATUPE actuel par un « Code de développement territorial » (CoDT), recentré sur cette matière – constitue assurément un tournant dans l'évolution de la politique d'aménagement du territoire en Région wallonne.

Elle vise, d'une part, à assurer, du point de vue formel, la lisibilité du Code, la simplification des instruments et des procédures et l'accélération de ces dernières. D'autres objectifs, de nature substantielle, visent à renforcer l'autonomie communale et la politique foncière. Surtout, le législateur a souhaité opérer un changement de paradigme dans la manière d'aménager le territoire. Son but est de « promouvoir une meilleure politique de développement territorial et d'urbanisation » ou, selon la formule consacrée, « un urbanisme de projet en lieu et place d'un urbanisme de contraintes ».

Dans cette optique, l'un des objectifs cardinaux que poursuit le Gouvernement est de « privilégier le renouvellement, la mixité fonctionnelle et sociale et la densification des centralités urbaines et rurales », selon le principe de « renforcement des centralités urbaines et rurales »<sup>2</sup>. Il s'agit de densifier l'habitat et d'assurer la mixité des fonctions là où le tissu urbain et rural présente le plus de potentialités en termes de concentration de logement et d'accès aux services et équipements de base. C'est, selon les termes du Ministre, « le principe de la reconstruction de la

<sup>1</sup> Charles-Hubert Born (charles-hubert.born@uclouvain.be) est professeur à l'U.C.L. au Séminaire de droit de l'environnement et de l'urbanisme (SERES) et avocat. Il est membre du Centre de recherche sur la biodiversité (BDIV) de l'U.C.L.

<sup>2</sup> Art. D.I.1., § 3, 5° du CoDT (pour la suite de l'exposé, les articles cités par défaut sont ceux du CoDT). Voy. aussi le projet de SDER, *Une vision pour le territoire wallon*, adopté le 7 septembre 2013, p. 7.