

Le schéma en droit du cadre de vie : « ligne de conduite dépourvue de toute force contraignante » ?

C.E., n° 249.891, du 23 février 2021, A.S.B.L. Groupement Cereixe-Heuseux – Beaufays

Michel DELNOY

Après l'apparition des schémas en droit du cadre de vie¹, le Conseil d'Etat avait estimé, dans un premier temps, qu'il n'était pas possible de les attaquer devant lui, dans la mesure où ils ne constituaient pas des « règlements » au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat².

Par la suite, tenant compte du développement progressif de leur force juridique³, il avait décidé d'accepter les recours dirigés contre eux, dans la mesure où ils constituent des « actes » au sens de cet article 14, § 1^{er}, et qu'ils font grief⁴.

Plus récemment, le Conseil d'Etat a cependant affirmé, à propos d'un schéma non visé par le CWA-TUPE, que semblable instrument « ne modifie en rien l'ordonnancement juridique et ne fait pas grief », ne s'agissant de « rien d'autre qu'un outil d'aide à la décision », une « ligne de conduite [non obligatoire], c'est-à-dire [qui] n'exonère en rien l'autorité de l'examen individuel de chaque cas qui lui est soumis et [dont elle peut] se départir à l'occasion de l'examen de chaque cas »⁵.

Dans l'arrêt ici commenté, le Conseil d'Etat avait à connaître, toujours sous l'angle de la recevabilité du recours, d'un plan urbain de mobilité (ci-après : « PUM »), instrument visé par un texte légal⁶. Il déclare le recours irrecevable, sur la base des deux considérations suivantes :

- suivant les travaux parlementaires du décret relatif à la mobilité, le PUM n'est qu'un « document d'orientation de la politique locale » et une « ligne de conduite dépourvue de toute force contraignante » ;

- « l'ensemble des développements du PUM [...] se limitent à présenter des orientations de politique générale en matière de mobilité au regard du contexte juridique, des données énoncées et des projets envisagés », sans « aucune règle de droit qui aurait pour objet de modifier l'ordonnancement juridique ».

Il semble possible d'en déduire qu'avec l'arrêt Piotrowsky, cet arrêt exprime la volonté du Conseil d'Etat d'en revenir à sa jurisprudence initiale d'irrecevabilité des recours dirigés contre des schémas, qu'ils soient ou non visés par un texte légal, au motif qu'il s'agit de « lignes de conduite dépourvues de toute force contraignante ».

L'absence de distinction selon que le schéma est ou non visé par un texte légal nous semble logique, à tout le moins quand la comparaison porte sur un texte légal qui ne définit pas la force juridique du schéma : dans cette hypothèse, les deux types de schéma sont comparables en termes de force juridique et ne doivent pas être traités différemment.

Nous avons plus de mal avec le concept de « ligne de conduite dépourvue de toute force contraignante ». En effet, le Conseil d'Etat enseigne, sur la base du principe d'égalité et du principe d'attente légitime⁷, que la ligne de conduite d'une autorité, qui correspond à la manière dont elle entend exercer, dans les cas concrets qui lui sont soumis, le pouvoir d'appréciation dont elle dispose, doit en principe être respectée dans tous les cas particuliers qu'elle a à traiter et que si elle entend ne pas le faire dans l'un d'entre eux, elle doit s'en justifier dans la motivation formelle de sa

1. Voir M. PÂQUES, « La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure », *Amén.*, 1994, pp. 9 et s.

2. Voir p. ex. C.E., n° 177.008 du 22 novembre 2007, SPRL Gebroeders Pieck ; C.E., n° 176.181, du 25 octobre 2007, Stolz et Swinnen ; C.E., n° 173.556 du 16 juillet 2007, Arcq et Van Taelen ; C.E., n° 164.590 du 9 novembre 2006, consorts Raze.

3. Voir p. ex. C.E., n° 160.501, du 26 juin 2006, Everard de Harzir ; n° 235.286, du 30 juin 2016, Otten et crts.

4. Voir p. ex. C.E., n° 209.810, du 16 décembre 2010, Dutron et crts ; n° 222.247, du 24 janvier 2013, Delfosse et crts.

5. C.E., n° 238.185, du 12 mai 2017, Piotrowski. Le Conseil d'Etat indique également que le schéma concerné n'est pas un règlement, ce qui est indéniable.

6. Le décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales.

7. Pour l'instrument de ligne de conduite prévu par un texte légal, on peut sans doute également invoquer l'effet utile du texte.

décision, en invoquant par ailleurs des circonstances particulières⁸. Même si elle n'est pas d'application automatique parce qu'elle ne dispense pas l'autorité d'exercer son pouvoir d'appréciation dans chaque cas concret⁹, la ligne de conduite « exprime donc le sens que doit avoir en principe la décision ultérieure »¹⁰. Il y a là clairement un effet de droit, même s'il n'a qu'une valeur indicative¹¹.

Nous n'estimons certes pas pour autant que toute disposition d'un schéma – ou, plus globalement, de tout instrument formalisé – constitue une ligne de conduite disposant de l'effet de droit qui vient d'être évoqué. Un simple état des lieux, portant sur une situation existante et des « enjeux », n'exprime pas une ligne de conduite. Il en va de même de « plans d'actions » ou « de mise en œuvre » formulés de manière trop large et trop vague pour pouvoir en déduire un caractère prescriptif¹². Un document d'orientation politique ne nous

semble pas non plus avoir d'effet juridique : il n'y a à propos des effets de ce type de document aucune jurisprudence comparable à celle évoquée ci-avant et on peut donc dire qu'il ne s'agit pas d'un acte qui fait grief au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat¹³.

En revanche, des affirmations telles que « il est opportun de finaliser les tronçons urbains [destinés aux vélos] avant de développer les continuités en première et en deuxième couronnes »¹⁴ nous semblent clairement prescriptives et constitutives d'une ligne de conduite¹⁵. Pourvues d'une force juridique contraignante – même si moindre que celle assignée à un instrument réglementaire – ces dispositions ont un effet de droit et sont donc susceptibles de faire grief. Cela implique qu'elles devraient pouvoir être attaquées devant le Conseil d'Etat.

8. Par ex. C.E., n° 225.279, du 29 octobre 2013, Hannosset ; C.E., n° 186.463, du 24 septembre 2008, Graulich ; C.E., n° 179.863, du 19 février 2008, Bauwens ; C.E., n° 148.181, du 16 août 2005, Freches et crts. Pour une application particulièrement stricte, dans un cas de ligne de conduite formalisée en schéma, voir C.E., n° 216.828, du 12 décembre 2011, Doudelet et crts. Dans son arrêt n° 249.119, du 3 décembre 2020, S.A. Cora et S.A. Galimmo Services Belux, quasi concomitant à l'arrêt ici commenté, le Conseil d'Etat parle bien d'« instrument à valeur indicative applicable, dont [l'autorité] ne pourrait s'écarter que moyennant une motivation pertinente ». L'obligation de fournir une motivation formelle portant sur les spécificités du projet pour s'écarter d'une ligne de conduite formalisée est également rappelée dans C.E., n° 252.336, du 7 décembre 2021, A.S.B.L. Warche, Amblève, Salm et affluents et crts.
9. Voir p. ex. C.E., n° 177.195, du 27 novembre 2007, Depauw. C'est également ce que le Conseil d'Etat indique indirectement dans C.E., n° 252.336, du 7 décembre 2021, A.S.B.L. Warche, Amblève, Salm et affluents et crts, en parlant d'absence d'effet juridique susceptible de pouvoir être qualifié de discrimination au sens des articles 10 et 11 de la Constitution.
10. En paraphrasant le Conseil d'Etat dans l'arrêt Delfosse et crts ci-dessus cité.
11. Voir nos développements dans notre commentaire de l'arrêt Dutron et crts (M. DELNOY, « Instruments normatifs à valeur indicative et recevabilité du recours au Conseil d'Etat – Vers une restructuration des instruments normatifs d'aménagement du territoire ? », obs. sous C.E., n° 209.810, du 16 décembre 2010, Dutron et crts, *J.L.M.B.*, 2011, p. 1485).
12. Voir p. ex., dans le PUM examiné dans l'arrêt ici commenté, sous le titre « Ambition 3 », l'affirmation que « sur 20 ans, il est nécessaire de recycler environ 30 ha de zone d'activités économiques désaffectées » (p. 73).
13. Au surplus, il ne relève pas du droit d'accès à la justice visé à l'article 9, § 2, de la Convention d'Aarhus.
14. PUM de Liège, p. 87. Voir également, p. ex. : « [des initiatives comme les services proposés par l'opérateur Mobility] sont à encourager, voire à imposer [aux promoteurs de bureaux ou de logements] par les Autorités communales » (p. 83) ; « les Autorités chargées de la mise en œuvre du PUM accorderont une attention particulière aux piétons [...] en examinant tout projet faisant l'objet d'un permis d'urbanisme à la lumière, entre autre, de la qualité des espaces publics destinés aux modes actifs, tant aux abords du projet que sur ses principaux accès. L'application de charges d'urbanismes pour générer l'effet réseau attendu sur les cheminements pédestres doit être considérée pour garantir leur continuité » (p. 85) ; il faut « étudier la création de trois lignes de bus de rocade » (p. 93) ; « il y a lieu d'intensifier les quartiers de gares » (p. 137) ; il faut « développer la mobilité piétonne », « en examinant tout projet faisant l'objet d'un permis d'urbanisme à la lumière, entre autres, de la qualité des espaces publics destinés aux modes actifs [...] ». L'application de charges d'urbanisme pour générer l'effet réseau attendu sur les cheminements pédestres doit être considéré pour garantir leur continuité » (p. 85).
15. Si, certes, les travaux préparatoires du décret relatif à la mobilité précisent que le PUM vise à « offrir [un] cadre d'une réflexion » (*Doc. parl.*, Parl. w., 2003-2004, n° 649/1, p. 4), l'article 8 de ce décret associe expressément au PUM une « valeur indicative ». L'article 3 prévoit par ailleurs que c'est un « document d'orientation », qui doit comporter des « objectifs à atteindre », des « mesures visant à rencontrer les objectifs à atteindre » et des « recommandations sur l'aménagement du territoire ».