

TITRE I^{er}. – Schémas

Art. D.II.1. Les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire et, le cas échéant, d'urbanisme sont déclinés, sur la base d'une analyse contextuelle du territoire concerné, à quatre échelles :

- 1° le schéma de développement du territoire pour la Wallonie;
- 2° le schéma de développement pluricommunal pour tout ou partie des territoires de plusieurs communes;
- 3° le schéma de développement communal pour l'ensemble du territoire communal;
- 4° le schéma d'orientation local pour une partie du territoire communal.

Voir aussi : art. D.II.2 ; art. D.II.6 ; art. D.II.10 ; art. D.II.11.

COMMENTAIRE (M. DELNOY ET R. SMAL)

Bibliographie

M. DELNOY et R. SMAL, « Les schémas de développement et d'orientation », *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, M. Delnoy et C.-H. Born (coord.), Bruxelles, Larcier, 2017, <http://hdl.handle.net/2268/214636>, pp. 75 et s. ; N. VAN DAMME, « Présentation générale du CoDT », *Chron. not.*, Y.-H. Leleu (coord.), vol. 65, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 156 et s. ; M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, coll. Fac. dr. Liège, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 116 et s. ; Y. HANIN, « Dispositions générales – Présentation des nouveautés et analyse critique », *Le Code wallon du développement territorial*, M. Delnoy (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 21-36 ; J. SAMBON et M. DELNOY, « Les procédures : schémas, plans, règlements et permis », *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. 50 ans après la loi organique*, M. Delnoy, C.-H. Born et N. Van Damme (dir.), Limal, Anthemis, 2013, <http://hdl.handle.net/2268/166119>, pp. 151 et s. ; M. DELNOY, « Instruments normatifs à valeur indicative et recevabilité du recours au Conseil d'État – Vers une restructuration des instruments normatifs d'aménagement du territoire ? », obs. sous C.E., 16 décembre 2010, n° 209.810, *Dutton et crts.*, J.L.M.B., 2011, <http://hdl.handle.net/2268/100081>, pp. 1482 et s. ; M. DELNOY, « Le rapport urbanistique et environnemental dans le CWATUP », *Jurimpratique*, 2009/2, pp. 63-93 ; B. PÂQUES, « Les zones d'aménagement communal concerté », *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, plans et permis*, M. Delnoy (dir.), Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, pp. 7-39 ; F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne*, t. 1. La planification, tiré à part du *Répertoire notarial*, Bruxelles, Larcier, 2007, n° 51-55, 214-234 et 345-361 ; M. PÂQUES, « L'articulation des plans d'aménagement et des schémas en Région wallonne », *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, ouvrage coll., Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 175 et s. ; P. LEVERT, « Le schéma de développement de l'espace régional », *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, ouvrage coll., Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 27-47 ; M. PÂQUES, « La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure », *Amén.*, 1994, pp. 9 et s.

1. L'article D.II.1 identifie les différents types de schémas, en fonction de leur portée géographique. L'article D.I.1, § 2, alinéa 2, prévoit que, parmi les « outils » d'aménagement du territoire et d'urbanisme à élaborer par la Région et les communes, il y a les schémas. L'article D.II.1 prévoit à cet effet quatre types de schémas, dont la portée géographique varie. Il s'agit :

- du schéma de développement du territoire¹ (ci-après : « SDT »), qui couvre l'en-semble du territoire de la Région wallonne ;
- du schéma de développement pluricommunal (ci-après : « SDP »), qui couvre tout ou partie des territoires de plusieurs communes ;
- du schéma de développement communal (ci-après : « SDC »), qui couvre l'en-semble du territoire d'une commune ;
- du schéma d'orientation local (ci-après : « SOL »), qui couvre une partie du ter-ritoire d'une commune.

2. La Région et les communes sont appelées à fixer des objectifs de développe-ment territorial, d'aménagement du territoire et, le cas échéant, d'urbanisme, et à les « décliner » dans ces schémas. Suivant l'article D.I.1, pour participer à la réali-sation de l'objectif de « développement durable et attractif du territoire » associé au CoDT par le législateur², la Région et les communes, « acteurs, gestionnaires et garantes de ce développement », doivent³ élaborer « des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme » ; parmi ces outils figurent les schémas. Suivant l'ar-ticle D.II.1, les schémas sont destinés à accueillir les « objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire et, le cas échéant, d'urbanisme »⁴ et la manière

¹ On peut légitimement regretter l'abandon, dans cette dénomination, du qualificatif « régional » : n'aurait-il pas été plus cohérent de parler de « schéma de développement régional » ? Le ministre a répondu à cette critique que « le nom a été choisi par analogie avec le Code du développement territorial » (Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 65).

² Sur cet objectif, voir C.-H. BORN & P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs », in M. Delnoy et C.-H. Born, *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT) – Décret du 20 juillet 2016*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 20.

³ On peut en effet se demander s'il n'y a pas là une obligation d'adoption. L'article D.I.1, § 2, al. 2, prévoit que la Région et les communes « élaborent des outils d'aménagement » parmi lesquels figurent les schémas. Le texte est libellé au présent de l'indicatif, ce qui en fait *a priori* une prescription. Par ailleurs, l'idée de « déclinaison » des objectifs dans des schémas à portée spatiale de plus en plus réduite et dont le contenu est de plus en plus précis (voir l'exposé de C.-H. BORN & P.-Y. MELOTTE que nous venons d'évoquer) semble précisément appeler l'adoption de schémas inférieurs pour préciser les objectifs identifiés dans les schémas supérieurs. Le Conseil d'État a certes indiqué qu'« il appartient à l'autorité [...] d'apprécier l'opportunité d'adopter un instrument d'aménagement » (C.E., 16 février 2018, n° 240.732, *Regout et Cassart*), mais c'était dans le cadre du CWATUPE, qui ne comportait pas de disposition analogue à l'article D.I.1, § 2, al. 2, du CoDT. Par ailleurs, dans le même arrêt, le Conseil d'État a également indiqué que « le caractère prospectif d'un schéma [...] et l'évaluation des incidences qui y est associée [...] conviennent mieux à une vision d'ensemble qu'une appréciation au cas par cas de chaque projet », ce qui semble corroborer l'idée d'obligation. D'un autre côté, cependant, les schémas ne sont précisément qu'une catégorie d'outils parmi d'autres. Par ailleurs, comme on le verra, le législateur permet l'abrogation de pratiquement tous les schémas, sans obligation de les remplacer. Enfin, aux articles D.II.5 et D.II.9, le législateur indique que la commune « peut » adopter le SDP, le SDC et le SOL. Cela laisse entendre que, s'il la recommande par le biais de subventions (article D.I.12), le législateur n'a pas entendu imposer l'adoption de schémas. La réponse n'est donc pas évidente.

⁴ Au vu de la définition de chacun des schémas aux articles D.II.2 et suivants, il eût été préférable de faire ici référence à la « stratégie territoriale » de chaque autorité. Les schémas ne se résument en effet pas à des objectifs : ils comportent également, entre autres et surtout, l'indication de la manière de les mettre en œuvre. Il est vrai, cependant, que cela se marque moins directement pour le SOL, à propos duquel il n'est pas expressément question de moyens de mise en œuvre des objectifs, mais il ne fait pas de doute, à nos yeux, qu'avec ce qu'elle doit comporter, la carte d'orientation qu'un SOL doit comprendre (voir l'art. D. II.1) correspond à des moyens de mise en œuvre des objectifs.

de les mettre en œuvre⁵, aux quatre « échelles » territoriales qui viennent d'être évo-quées. La Région et les communes sont donc appelées à utiliser les différents schémas pour y « décliner »⁶ les objectifs qu'elles se fixent pour mettre en œuvre celui du développement durable et attractif du territoire, que le législateur leur impose de pour-suivre. Ces objectifs constituent la base du contenu des schémas qui, d'après le ministre, « sont des outils permettant de traduire une politique, donc une vision terri-toriale »⁷ – ou, pour reprendre les termes utilisés dans le CoDT, une « stratégie terri-toriale »⁸.

3. Les trois concepts de développement territorial, d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont difficiles à définir⁹. Cette difficulté n'autorise pas à se désinté-resser de cette distinction. En effet, les objectifs à fixer dans le SDT, le SDP et le SDC, tels qu'ils sont identifiés dans les articles qui définissent le contenu de ces schémas¹⁰, sont ceux de développement territorial et d'aménagement du territoire, mais pas ceux d'urbanisme, tandis que les objectifs à fixer dans le SOL sont ceux d'aménagement du territoire et d'urbanisme¹¹. C'est d'ailleurs cette différence de contenu qui explique les mots « le cas échéant », associés aux objectifs d'urbanisme à l'article D.II.1¹².

4. Les objectifs sont fixés sur la base d'une analyse contextuelle des territoires concernés. D'autres dispositions précisent en quoi cette analyse consiste¹³.

5. Il existe une hiérarchie entre ces objectifs, selon les schémas dans lesquels ils sont « déclinés ». La référence à des « échelles »¹⁴ « de territoire »¹⁵ renvoie à des degrés de précision différents : les objectifs sont fixés en fonction de chaque « échelle de territoire » concernée. Y est fort logiquement associée, dans notre tradition juri-dique, une hiérarchie entre ces objectifs. Cette hiérarchie ressort également du § 2 des articles D.II.6 et D.II.10¹⁶ et de l'article D.II.17.

⁵ Cela se marque moins directement pour le schéma d'orientation local, à propos duquel il n'est pas expressément question de moyens de mise en œuvre d'objectifs, mais il ne fait pas de doute, à nos yeux, qu'avec ce qu'elle doit comporter, la carte d'orientation qu'un SOL doit comprendre (voir l'art. D.II.1) correspond à des moyens de mise en œuvre d'objectifs.

⁶ Voir l'art. D.II.1, « décliner » étant entendu ici dans le sens de « donner plusieurs formes à » ou de « énumérer les composants de » (*Le Petit Robert*, 2004).

⁷ *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 6.

⁸ Nous revenons sur cette notion en définissant le contenu des schémas.

⁹ Le commentaire des articles énonce d'ailleurs qu'ils « ne sont pas cloisonnés » (*Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 17). Voir à ce sujet le commentaire de l'art. D.II.2.

¹⁰ Voir le § 2, al. 2, de l'art. D.II.2 et le § 2, al. 3, des art. D.II.6 et D.II.10.

¹¹ Voir le § 2, al. 1^{er}, 1^o, de l'art. D.II.11.

¹² La rigueur aurait d'ailleurs voulu que le législateur les associe aussi aux objectifs de développement territorial, puisque le SOL n'en comporte pas.

¹³ Voir le § 1^{er}, al. 2, des art. D.II.2, D.II.6 et D.II.10 en ce qui concerne le SDT, le SDP et le SDC, ainsi que le § 2 de l'art. D.II.11 en ce qui concerne le SOL.

¹⁴ Art. D.II.1.

¹⁵ Voir l'art. D.II.6, § 1^{er}, al. 1^{er}.

¹⁶ Très curieusement, l'idée que les objectifs d'un schéma inférieur « déclinent » ceux d'un schéma supérieur à l'échelle territoriale inférieure n'est pas exprimée à l'article D.II.11.