

PARLEMENT WALLON

SESSION 2020-2021

8 JUIN 2021

PROPOSITION DE DÉCRET

**modifiant les articles D.II.13, D.II.15 et D.IV.58 du Code du Développement territorial afin de
modifier les effets de l'abrogation du schéma d'orientation local**

déposée par

MM. Antoine, Dispa, Bastin, Desquesnes,
Mmes Schyns et Goffinet

RÉSUMÉ

La présente proposition de décret vise à permettre à une commune de réaliser l'abrogation totale ou partielle d'un ancien schéma directeur adopté par le biais du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) par l'adoption d'un nouveau schéma d'orientation local afin que cette abrogation touche, non seulement le schéma, mais également les zones d'affectation de fond qu'il contient.

Pour permettre l'aboutissement de cette procédure, l'autorité compétente pourrait refuser pendant une période de trois ans tout permis contraire à l'abrogation en cours.

DÉVELOPPEMENT

L'actualité urbanistique enseigne que le passé lointain peut conditionner le futur sans tenir compte du présent et d'impératifs qui n'étaient guère de mise au moment de l'adoption de certaines décisions qui apparaissent aujourd'hui anachroniques face aux légitimes protestations de riverains directement concernés ou d'autorités communales totalement impuissantes alors qu'il s'agit du devenir d'une partie de leur territoire.

L'adoption du Code du Développement territorial (CoDT), entré en vigueur le 1^{er} juin 2017, organise la transformation automatique d'un schéma directeur adopté par le biais du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) en schéma d'orientation local (SOL), adopté par le biais du CoDT.

Cette conséquence légistique était connue de tous mais rares sont les élus qui mesureraient totalement l'incidence de l'article D.II.15, §4, du CoDT.

En effet, même si une commune vient à abroger un SOL, anciennement schéma directeur, elle ne peut plus en gommer son contenu. Si le schéma prévoit de l'habitat, cette zone est à jamais destinée aux logements, à moins d'une éventuelle et très hypothétique modification du plan de secteur, peu envisageable pour quelques hectares à l'échelle d'un périmètre de plan secteur qui couvre de nombreuses communes, voire une moitié de province.

Une commune ou plusieurs communes seraient alors à jamais corsetées par des décisions révolues et arrêtées par une autre génération d'élus locaux.

L'autonomie communale consacrée par la Constitution et organisée par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne peut tolérer un impératif datant de plusieurs années et une négation totale de ses prérogatives, surtout après une période de 25 années écoulées sans la moindre réaction du ou des bénéficiaires de ce schéma.

Du reste, le CoDT repose sur un principe absolu de respect de délais pour la délivrance de permis ou l'exercice d'un recours, voire même pour la prescription d'infractions urbanistiques existantes avant le 1^{er} mars 1998.

D'aucuns ont même évoqué le principe d'une authentique amnistie à l'exception des travaux réalisés dans des sites protégés ou non conformes à la destination de la zone, telle que définie par le plan de secteur ou qui ont déjà fait l'objet d'un procès-verbal ou d'une décision judiciaire. L'implicite connaît heureusement d'évidentes limites en droit d'urbanisme.

Le facteur du délai est donc un facteur clé du CoDT. Il en est pour preuve le droit transitoire du Livre II du CoDT qui vise l'hypothèse d'une abrogation implicite ou complète d'un schéma d'orientation local au terme d'une période de 18 ans à dater de l'entrée en vigueur du CoDT et ce pour autant que le schéma n'ait pas été abrogé explicitement. Il est curieux de constater que l'avenir s'arroge des opportunités non reconnues au passé.

Cette faculté est pourtant d'autant plus légitime que le Gouvernement wallon, dans la droite ligne des directives européennes, entend limiter dans un premier temps l'artificialisation de terres vierges, avant de l'interdire, dans un second temps.

Ce tarissement foncier ne sera certes pas facile à organiser ni à accepter mais il doit d'emblée pouvoir se développer dans des zones bâtissables largement et longuement négligées.

Si une commune décide d'une modification ou d'une abrogation d'un SOL, la législation se doit, selon les auteurs de la présente proposition de décret, permettre à l'autorité locale de refuser tout permis pendant 3 ans maximum, sur la base de l'article D.IV.58 du CoDT, le temps que l'abrogation du SOL décidée par le Conseil communal entre en vigueur.

La présente proposition de décret entend donc réaffirmer l'autonomie communale, la capacité à modifier des décisions passées, y compris dans ses effets pour le futur, la prédominance de l'explicite d'une délibération actuelle sur l'implicite d'une opportunité dépassée, l'obligation de limiter l'artificialisation de parcelles urbanisables qui ne correspondent plus aux attentes d'autorités locales ou à la nécessaire compréhension de riverains victimes d'obscurités procédurales réglementaires.

En particulier, les zones d'aménagement communal concerté (ZACC) sont destinées, au sens de l'article D.II.42 du CoDT, à recevoir toute affectation décidée par le Conseil communal, que cette affectation soit destinée ou non à l'urbanisation.

C'est précisément là que se manifestent les effets juridiques de l'article D.II.15, §4, du CoDT car dans le cas où une ZACC est déjà couverte par un schéma d'orientation local, même fort ancien, la mise en oeuvre de la zone est juridiquement reconnue et les affectations fixées par le schéma restent d'application, en dépit de la décision que prendrait le Conseil communal d'abroger le document.

Cet anachronisme entre une décision communale ancienne et une nouvelle prise de conscience des autorités communales actuelles qui légitimement peuvent estimer les objectifs d'aménagement anciens dépassés au sens de l'article D.II.15, §3, du CoDT est d'autant plus problématique lorsque « la mise en oeuvre » de la ZACC n'a connu jusqu'à présent aucune traduction concrète sur le terrain par l'aménagement de voiries et la réalisation de constructions.

Cet état de droit, non fondé sur un état de fait, empêche concrètement le Conseil communal de respecter la politique suivie par le Gouvernement qui veille à réduire drastiquement le maintien d'un potentiel foncier dont la mise en oeuvre concrète précipiterait l'étalement urbain que l'on entend combattre.

Pareil dilemme peut se révéler d'autant plus aigu lorsqu'une ZACC s'étend sur le territoire de deux communes voisines ou dans l'hypothèse où le Gouverne-

ment pilote une révision du plan de secteur incluant des compensations planologiques.

In fine, il y a lieu de viser l'arrêt n° 75/2021 du 20 mai 2021 de la Cour Constitutionnelle qui dit pour droit que l'article D.II.66, §4, du CoDT viole la Constitution dans la mesure où cet article permet l'abrogation de plein droit d'un document d'aménagement sans qu'une évaluation environnementale n'ait été réalisée au préalable. Ceci est à mettre en regard avec l'article D.II.13, alinéa 1^{er}, qui précise que les dispositions réglant l'élaboration d'un schéma communal sont applicables à sa révision. Il y a donc lieu de compléter cet article en visant également l'hypothèse de l'abrogation de tout document existant.

Enfin, la présente proposition de décret laisse le soin aux décideurs locaux et régionaux de revoir, le cas échéant, certaines situations prétendument acquises, tout en respectant les procédures de concertation reprises dans le CoDT et sous le contrôle administratif pointu du Conseil d'État.

Toute personne morale ou privée qui s'estimerait lésée par des modifications de destination urbanistique, intervenue a posteriori, dispose bien évidemment de recours devant la haute juridiction administrative.

La présente proposition de décret s'inscrit donc bien dans les principes de concertation, de pertinence des décisions et de respect de l'État de droit.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article modifie l'article D.II.13 du Code du Développement territorial (CoDT) afin que les dispositions réglant l'élaboration du schéma d'orientation local soient applicables non seulement à sa révision mais aussi à son abrogation.

Article 2

Cet article abroge le paragraphe 4 de l'article D.II.15 du CoDT. La portée de ce paragraphe pose problème dans la mesure où, sur la base du paragraphe 3, lorsque le Conseil communal abroge en tout ou en partie un schéma d'orientation local, certains effets de ce dernier sont néanmoins maintenus : les affectations du schéma et la qualification de « zone mise en oeuvre », par exemple d'une zone d'aménagement communal concerté, demeurent acquises. On peut légitimement s'étonner qu'un document d'aménagement soit abrogé et disparaisse de l'ordonnancement juridique mais que les effets juridiques qui en découlaient n'en soient aucunement affectés. Ceci revient à vider de sa substance la volonté d'un Conseil communal d'abroger un document « lorsqu'il estime que les objectifs sont dépassés » comme le précise le paragraphe 3 de l'article D.II.15 du CoDT, car sa décision sera sans impact sur la mise en oeuvre et les affectations que contenaient le schéma abrogé.

Or, singulièrement, le droit transitoire du Livre II du CoDT prévu par l'article D.II.68, §2, vise l'hypothèse d'une abrogation implicite et complète d'un schéma au terme d'une période de dix-huit ans à dater de l'entrée en vigueur du CoDT, et ce pour autant que le schéma n'ait pas été abrogé explicitement. Le CoDT ne précise cependant pas ce qu'il advient de cette abrogation implicite quant aux affectations que le schéma contenait ni quant à la qualification de « zone mise en oeuvre ».

Cet écart entre un schéma abrogé implicitement et un schéma abrogé explicitement ne sert pas l'autonomie communale et réduit à néant le pouvoir d'initiative explicitement reconnu au Conseil communal lorsque celui-ci estime que sont dépassés les objectifs d'aménagement que contenait le schéma et qu'en conséquence il entend y mettre fin.

A cet égard, nul ne peut contester que le contexte ayant conduit certaines communes à décider, il y a par-

fois de nombreuses années, de la mise en oeuvre d'une zone d'aménagement communal concerté (ZACC) n'a plus grand chose de commun avec la situation actuelle. Ceci est particulièrement relevant au regard de la Déclaration de politique régionale 2019-2024 qui entend progressivement tarir toute urbanisation expansive, en particulier dans le cas de zones urbanisables, certes consacrées par le plan de secteur, mais qui n'ont concrètement pas encore été urbanisées, en tout ou en partie.

Article 3

Cet article modifie l'article D.IV.58 du Code du Développement territorial, lequel vise les motifs de refus de permis liés à la planologie en cours.

Le libellé actuel de l'article vise notamment les hypothèses de l'établissement ou de la révision d'un schéma d'orientation local. On peut s'interroger sur les intentions exactes du législateur lorsqu'il exclut toutefois de l'application de cet article le cas où le Conseil communal décide de l'abrogation d'un schéma d'orientation local, alors même que l'article D.II.68 habilite explicitement le Conseil communal à décider d'une telle abrogation.

Afin d'assurer les effets immédiats du choix opéré par le Conseil communal quant à cette abrogation, l'article propose d'étendre le périmètre d'application de l'article D.IV.58 à l'hypothèse de l'abrogation, par exemple, d'un schéma de mise en oeuvre d'une ZACC qui s'avérerait, aux yeux du conseil communal, contraire au bon aménagement de son territoire. Concrètement, l'article D.IV.58 modifié sera de nature à permettre à l'autorité compétente de refuser pendant une période maximale de trois ans tout permis contraire à l'abrogation en cours d'élaboration dès que cette dernière est décidée par le Conseil communal, laissant ainsi le temps à ce dernier de poursuivre la procédure d'abrogation du schéma et de faire ainsi entrer en vigueur une option d'aménagement qui soit en complète symbiose avec les choix majeurs et prioritaires du Gouvernement.

Article 4

Cet article fixe l'entrée en vigueur du décret au 1^{er} septembre 2021.

PROPOSITION DE DÉCRET

modifiant les articles D.II.13, D.II.15 et D.IV.58 du Code du Développement territorial afin de modifier les effets de l'abrogation du schéma d'orientation local

Article 1^{er}

Dans l'article D.II.13 du Code du Développement territorial, l'alinéa 1^{er} est complété par les mots « et à son abrogation ».

Art. 2

Dans l'article D.II.15 du même Code, le paragraphe 4 est abrogé.

Art. 3

Dans l'article D.IV.58 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

- dans l'alinéa 1^{er}, les mots « ou l'abrogation en tout ou en partie » sont insérés entre les mots « ou la révision » et les mots « d'un schéma »;
- dans l'alinéa 2, les mots « ou l'abrogation en tout ou en partie » sont insérés entre les mots « ou le schéma » et les mots « n'est pas entré en vigueur »;
- dans l'alinéa 2, les mots « ou de révision » sont remplacés par les mots « , de révision ou d'abrogation ».

Art. 4

Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} septembre 2021.

A. ANTOINE

B. DISPA

C. BASTIN

F. DESQUESNES

M.-M. SCHYNS

A.-C. GOFFINET