

LA ZONE D’HABITAT DOIT AUSSI ACCUEILLIR DES ESPACES VERTS PUBLICS

Michel DELNOY

*Professeur à l’Université de Liège
Avocat*

et

Philippe CASTIAUX

Avocat

INTRODUCTION

Dans l’instrument planologique d’affectation du sol le plus important en Région wallonne, à savoir le plan de secteur, il est expressément prévu que la zone d’habitat, qui est « principalement destinée à la résidence » (1) tout en étant ouverte à une série d’autres fonctions et équipements (2), « doit aussi accueillir des espaces verts publics » (3). Ce sont ces derniers mots qui retiendront ici notre attention.

Ils présentent le grand avantage de constituer un point de rencontre entre les deux matières de prédilection de notre collègue, confrère et ami Francis Haumont, à savoir le droit de l’urbanisme et le droit de l’environnement. C’est pour nous à la fois un plaisir et un privilège de prendre part à l’hommage qui lui est rendu dans le présent ouvrage. Un plaisir, parce qu’il est toujours agréable de pouvoir témoigner de ce dont on sait être redevable à quelqu’un, spécialement quand, comme en l’espèce, c’est beaucoup. Un privilège, parce qu’il est flatteur d’être en quelque sorte associé, en participant à un ouvrage comme celui-ci, à un auteur dont l’empreinte dans une matière donnée est aussi prégnante, incontournable et durable, que celle du professeur Haumont en droit de l’urbanisme et de l’environnement.

Les mots qui forment l’alinéa 3 de l’article 26 du CWATUPE ont également ceci d’intéressant que, comme nous allons le voir, tout en n’ayant fait l’objet

(1) Art. 26, al. 1^{er}, du Code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme, du patrimoine et de l’énergie (ci-après CWATUPE), <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=1423&rev=1395-15565>.

(2) Alinéa 2 de ce même article 26.

(3) Alinéa 3 de ce même article 26.

que de peu de commentaires doctrinaux et d'applications jurisprudentielles, le champ d'investigation qu'ils représentent est très vaste.

Les espaces verts sont visés dans d'autres zones du plan de secteur que la zone d'habitat. La zone dite « d'espaces verts » leur est réservée (4). Ils peuvent également être accueillis en zone forestière (5), en zone naturelle (6), en zone de parc (7), en zone agricole (8), en zone d'extraction (9) et même en zone d'activité économique mixte (10). Cela étant, comme nous le verrons, ces espaces verts n'ont pas exactement les mêmes caractéristiques que ceux que doit accueillir la zone d'habitat (11). Nous ne traiterons ici que de ces derniers.

Avant l'entrée en vigueur du décret du parlement wallon du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (12), l'article 170, 1.0, du CWATUP prévoyait que « Les zones d'habitat sont les zones destinées à la résidence ainsi qu'aux [...] espaces verts » (13) et imposait à ces derniers d'être « compatibles avec le voisinage » (14). Depuis ce décret, l'article 26 du CWATUPE prévoit, en son alinéa 3, qu'à côté d'autres activités et équipements qui, « pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage », peuvent y être autorisés en sus de la résidence, cette zone « doit aussi accueillir des espaces verts publics ».

On constate donc plusieurs changements opérés en 1977 :

- la *possibilité* d'implanter des espaces verts semble s'être transformée en *obligation*. Nous verrons si tel est bien le cas (II) et, dans l'affirmative, en quoi cette obligation consiste (III), où elle s'applique (IV), par quel biais elle peut être mise en œuvre (V) ou comment elle peut éventuellement être contournée (VI) ;
- d'une référence à des *espaces verts*, on est passé à une référence à des espaces verts *publics*. Nous tenterons d'identifier en quoi consiste un espace vert public (I) ;
- l'admissibilité des espaces verts n'est plus soumise à la condition de leur compatibilité avec le voisinage. Nous examinerons l'impact de cette suppression (VI au début).

Parce que l'alinéa 3 de l'article 26 du CWATUPE présente la caractéristique – rare en droit de l'urbanisme et de l'environnement – d'être bref,

(4) Voy. l'art. 37 du CWATUPE.

(5) Voy. l'art. 36 du CWATUPE.

(6) Voy. l'art. 38 du CWATUPE.

(7) Voy. l'art. 39 du CWATUPE.

(8) Voy. l'art. 35 du CWATUPE.

(9) Voy. l'art. 32 du CWATUPE.

(10) En ce qu'elle doit comporter un périmètre ou un dispositif d'isolement ; voy. l'art. 30 du CWATUPE.

(11) Voy., *infra*, la définition des espaces verts publics.

(12) Ci-après « le décret de 1997 ».

(13) Voy. l'al. 1^{er} de cet article.

(14) Voy. l'al. 2 de cet article.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 105

parce qu’il n’a fait l’objet que de peu de développements doctrinaux et jurisprudentiels, mais aussi parce qu’il a trait à d’autres disciplines que le droit (15), la présente contribution, extrêmement modeste, se veut avant tout exploratoire, visant surtout à poser des questions et envisager quelques pistes de réflexion (16).

I. – LA DÉFINITION DES ESPACES VERTS PUBLICS

A. – La définition juridique des espaces verts publics

1. – L’espace

L’espace vert public est avant tout un « espace ». Assez paradoxalement, cette notion n’est pas définie en droit de l’aménagement du territoire, de sorte qu’il faut en rechercher le sens dans le langage courant. La définition que l’on trouve dans ce dernier est celle de « lieu plus ou moins bien délimité » et de « surface déterminée » (17). Il s’en déduit une référence à une *superficie* et à des *limites*, mais rien d’autre et, notamment, pas les caractéristiques de ces limites, de sorte qu’il peut s’agir de murs, haies, barrières, voiries, arbres, marques au sol ou tout autre moyen de délimitation. Par ailleurs, dès lors que la superficie et ses limites relèvent de la deuxième dimension, il ne s’impose évidemment pas que l’espace soit couvert et encore moins carrément confiné, mais rien ne l’exclut non plus. Enfin, l’ampleur de la superficie concernée n’est pas déterminée.

2. – La couleur verte

La « couleur » verte n’est pas définie dans le CWATUPE. Les travaux préparatoires du décret de 1997 ne fournissent pas davantage d’élément de définition (18). Cette « couleur » n’est, curieusement, pas non plus définie dans des textes aussi importants à cet égard que le Code de l’environnement ou le décret relatif au permis d’environnement. Par contre, au cours des travaux préparatoires du CoDT (19), le ministre a parlé, à propos de l’alinéa ici analysé, de « forte proportion de végétation » (20). Dans le langage « urbanistique » courant, un espace vert désigne « tout espace d’agrément végétalisé

(15) À ce sujet, les auteurs remercient chaleureusement mesdames Sophie Dawance, Sophie Hubaut, Emmanuelle Nagypal, Anne Rondia et Christine Ruelle, ainsi que monsieur Julien Pissart, pour les intéressantes conversations qu’ils ont eues avec eux, les informations qu’ils leur ont transmises et les suggestions qu’ils leur ont faites. Bien entendu, les auteurs assument seuls la responsabilité du contenu du présent texte.

(16) Notamment, ne sera pas ici abordée l’importance de la participation du public dans le processus de création et de mise en œuvre d’un espace vert public.

(17) *Le Petit Robert*, 2004.

(18) Le ministre a seulement indiqué qu’il s’agissait d’une notion qui ne « correspond pas complètement » à celle d’« espaces non destinés à l’urbanisation » (*Doc.*, Parl. wall., 1996-1997, n° 233/222, p. 124).

(19) Code du développement territorial, appelé à remplacer le CWATUPE.

(20) *Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 271.

(engazonné, arboré, éventuellement planté de fleurs et d'arbres et buissons d'ornement, et souvent garni de pièces d'eau et cheminements) » (21). Enfin, dans le langage courant, « les espaces verts peuvent [...] désigner l'ensemble des espaces végétalisés et aquatiques d'une zone construite » (22).

Le vert, c'est donc non seulement de la *végétation*, mais aussi la *préséance* de celle-ci : elle doit non seulement être présente, mais aussi dominante : l'eau, par exemple, peut être présente, mais à titre secondaire. Au-delà, la couleur n'implique aucune restriction qui porterait par exemple sur des espèces végétales déterminées, leur agencement, leur présence naturelle ou non, leur entretien ou non, etc., ce qui implique par exemple qu'il ne serait pas exclu que le vert s'exprime verticalement, sur des façades d'immeuble.

3. – Le caractère public

Le caractère obligatoirement « public » des espaces verts publics de la zone d'habitat les distingue clairement de ceux de la zone d'espaces verts ou de la zone de parc, au plan de secteur. Il s'agit donc d'un élément de définition important.

À ce sujet, les travaux préparatoires du décret de 1997 fournissent une précision importante : ce qui importe, c'est *l'accessibilité au public* (23), ce dernier correspondant à la généralité des particuliers (24). La maîtrise foncière des lieux et l'identité du propriétaire ou du titulaire de droit réel important peu ; la mise en œuvre de l'espace considéré par les pouvoirs publics n'est pas un critère relevant (25) ; le mode juridique d'ouverture au public est indifférent.

(21) http://fr.wikipedia.org/wiki/Espace_vert.

(22) *Id.*

(23) *Doc.*, Parl. wall., 1996-1997, n° 233/222, p. 124, confirmé, à propos du CoDT, par *Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 271.

(24) Les jardins et parcs privés ne relèvent donc pas du concept. À titre d'exemple, l'espace vert d'une *Gated Community* (voy. J.-B. AUBY, « Espaces publics et espaces privés dans la ville et dans le droit », in *Terres du droit – Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Paris, Dalloz, 2009, p. 201), qui est accessible à tous les membres de la collectivité qui la composent, ne peut être considéré comme ouvert au public, car il n'est accessible qu'à ces personnes. Il en va de même, toujours à titre d'exemple, des parcs et jardins accessibles aux seuls clients et/ou membres du personnel d'une entreprise. Cela ne veut évidemment pas dire que tout espace vert privé est exclu de la zone d'habitat : soit il s'agit de l'accessoire d'un bâtiment ou équipement principal et il est alors considéré, à l'instar d'un parking privé (M. DELNOY et S. CHARLIER, « Parkings : permis d'urbanisme, permis d'environnement et autorisations connexes en Région wallonne », *JurimPratique*, 2015, n° consacré au parking, à paraître), comme ayant la même destination que ce bâtiment ou équipement ; soit il constitue en lui-même un équipement principal et sa destination est alors définie en fonction de l'usage que l'on veut en faire ; dans les deux cas, il est admis en zone d'habitat si la destination qui lui est assignée est visée aux alinéas 1 et 2 de l'article 26, aux conditions le cas échéant applicables (sur ces conditions, voy. F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne – 1. La planification*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 139 et s.). Sur cette question, voy. not. B. PAQUES, « Les plans de secteur : prescriptions générales des zones », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 84.

(25) *Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 271.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 107

Le critère de l’accessibilité à la généralité des particuliers autorise éventuellement un renvoi à celui de « mise à la disposition du public dans des conditions raisonnables », que la jurisprudence a associé au concept d’équipement communautaire visé aux articles 28 et 127, § 1^{er}, 7^o, du CWATUPE (26), mais on se gardera d’opérer une transposition trop rapide, qui ne pourrait d’ailleurs s’appuyer sur aucun élément jurisprudentiel exprès (27). Une autre comparaison pourrait éventuellement être faite avec la jurisprudence qui met en œuvre, dans la définition du domaine public, le critère des « biens qui servent indistinctement à l’usage de tous » (28), mais à nouveau avec grande prudence.

Sans trop pouvoir nous consacrer à ces comparaisons dont il n’est manifestement pas certain que le législateur ait eu conscience, nous avons le sentiment que l’accessibilité à tous :

- implique non seulement le droit, dans le chef des particuliers, d’accéder à l’espace vert public, mais aussi la possibilité concrète de le faire, ce qui implique, si pas la gratuité, à tout le moins des conditions financières raisonnables (29) ;
- exclut le caractère épisodique, ce qui n’empêche sans doute pas, comme alternative à la permanence, la périodicité ;
- n’exclut pas des restrictions d’accès, par exemple sous forme horaire, relevant de mesures de police administrative ;
- n’exclut pas non plus des restrictions d’accès en fonction de catégories de la population (âge, sexe, race, etc.), pour autant évidemment qu’elles soient justifiées par des spécificités objectives et légitimes des espaces concernés ;
- n’implique pas nécessairement la gestion par une personne morale de droit public.

(26) Voy., par ex., C.E., n° 226.470, du 19 février 2014, *Driessen et crts* ; C.E., n° 215.210, du 20 septembre 2011, *Van Laer* ; C.E., n° 212.101, du 17 mars 2011, *Petre*.

(27) D’autant qu’en ajoutant la précision « dans des conditions raisonnables », le Conseil d’État n’a jamais entendu définir l’accessibilité du public en général, mais l’équipement communautaire des articles 28 et 127, § 1^{er}, 7^o. Il n’est donc pas certain que cette précision soit ici transposable. Dans sa définition de l’équipement communautaire, la jurisprudence fait par ailleurs en réalité appel à d’autres critères (absence de but principal de lucre dans le chef du gestionnaire, objectif de mise au service de la communauté) et il est d’ailleurs délicat d’établir clairement les rapports que les trois critères entretiennent entre eux et l’importance qu’ils ont dans la détermination de ce que constitue semblable équipement. À titre d’exemples :

- la mise à disposition du public dans des conditions raisonnables et l’absence de but principal de lucre sont-ils interdépendants ou distincts ?
- les trois critères sont-ils cumulatifs ou un seul suffit-il ?
- le critère de l’absence de but lucratif est-il déterminant ou pas ?
- etc.

(28) Voy. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 91.

(29) Voy., par ex., le prix d’accès à certains parcs nationaux et provinciaux au Canada.

4. – La fonction

La (ou les) fonction(s) assignée(s) aux espaces verts publics n'apparaissent ni dans le texte, ni dans les travaux préparatoires de la définition de la zone d'habitat (30). L'interprétation contextuelle ne nous apporte *a priori* rien non plus. Certes, dans la définition de la zone d'espaces verts à l'article 37 du CWATUPE, une triple fonction potentielle est assignée aux espaces verts, à savoir maintenir, protéger et régénérer le milieu naturel, contribuer à la formation du paysage ou constituer une transition végétale adéquate entre des zones dont les destinations sont incompatibles. Mais la transposition aux espaces verts de la zone d'habitat ne nous semble pas évidente (31) : d'une part, à l'article 37, c'est à la *zone* d'espaces verts elle-même que ces fonctions sont assignées, non aux espaces verts ; d'autre part, les espaces verts dont il est question dans la zone d'espaces verts correspondent au « milieu naturel », alors qu'en zone d'habitat, il s'agit souvent d'espaces verts artificiels ; enfin, on imagine bien que les fonctions assignées en général aux espaces verts ne puissent pas nécessairement être assumées par tout espace vert public. De même, certes, en zone de parc, la fonction des espaces verts est identifiée par référence à un « souci d'esthétique paysagère » (32), mais en réalité, ce que cela signifie, c'est que les espaces verts peuvent avoir cette fonction, qu'ils doivent l'avoir dans cette zone et qu'il s'agit alors de parcs. Il ne peut donc y avoir de transposition automatique ou intégrale aux espaces verts publics de la zone d'habitat (33). De cet examen contextuel, il ressort donc seulement que les espaces verts peuvent se voir assigner diverses fonctions suivant les zones dans lesquelles ils s'implantent.

Par contre, au vu du lien direct qui, dans le CWATUPE, existe entre zone d'habitat et rénovation urbaine (34), une indication utile nous semble pouvoir être déduite du régime de la seconde, en ce qu'il fait de « la création ou l'amélioration d'espaces verts » l'une des actions permettant de « maintenir et améliorer l'habitat » (35). Dans le même sens, les travaux préparatoires

(30) Il n'y a, par exemple, aucune explication à ce sujet dans l'exposé des motifs du décret de 1997 (*Doc.*, Parl. wall., 1996-1997, n° 233/1, pp. 9 et 10).

(31) *Contra*, F. HAUMONT (*op. cit.*, p. 210) qui semble établir un lien d'identité entre les deux types d'espaces verts.

(32) Art. 39 du CWATUPE.

(33) L'absence de transposition découle également, nous semble-t-il, de la limitation relativement drastique des actes et travaux admissibles en zone de parc, où ne sont en principe concevables « que les aménagements légers [...], notamment, le déboisement partiel, la modification du relief du sol, l'aménagement d'allées, d'escaliers, de murets, de pièces d'eau, voire de kiosques » (P. BOUILLARD, « Commentaire de l'article 39 », in *Commentaire systématique du CWATUPE*, Kluwer, Classeur permanent, p. 2). Enfin, comparée au rôle que les espaces verts publics de la zone d'habitat doivent manifestement jouer (voy., *infra* l'examen des fonctions des espaces verts publics), la suppression du rôle social qui était auparavant assigné à la zone de parc (F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 214) nous conforte dans cette idée d'absence de transposition.

(34) Cette dernière est, en effet, avant tout destinée à l'activité résidentielle, qui est la fonction principale de la zone d'habitat.

(35) Art. 173 du CWATUPE.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 109

du CoDT comportent l’indication, à propos des espaces verts publics, que « l’espace vert est un facteur de qualité de vie en zone urbanisée » (36).

Il y a donc certaines indications concordantes suivant lesquelles les espaces verts publics sont de nature à *améliorer la qualité de vie* en zone urbanisée et, par voie de conséquence ou but médiat, y attirer ou maintenir des habitants, ce qui correspond à l’un des objectifs les mieux ancrés de la police de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme (37). Cela signifie qu’avant tout, les espaces verts ici visés ont une fonction anthropocentrique et non de protection de la nature (38) – ce qui n’empêche évidemment pas, comme nous y reviendrons, que des liens soient établis entre les deux (39). Le caractère public de ces espaces renforce cette idée : si le public doit pouvoir s’y rendre, c’est bien à lui qu’il s’agit de rendre service, non à la nature. Transposée à la liste des « besoins » auxquels, à la lecture de l’article 1^{er}, § 1^{er}, du CWATUPE, l’aménagement du territoire est censé répondre, cette affirmation implique que la fonction des espaces verts publics de la zone d’habitat est avant tout d’ordre social et non environnemental ou patrimonial (40).

Reste évidemment à tenter d’en savoir plus à propos de cette fonction sociale. À cet effet, la tentation est grande de consulter la littérature non juridique consacrée à ce sujet, non seulement parce que son ampleur a littéralement explosé ces dernières années, mais aussi parce que sa fiabilité s’est accrue par l’appui qu’elle a pu trouver dans des expériences représentatives en grandeur nature (41). Or, au cours des travaux préparatoires du CoDT, il a été indiqué que « personne ne dénonce l’objectif » assigné aux espaces verts publics en zone d’habitat (42), comme si cet objectif, non expressément

(36) *Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 271. L’affirmation, par un député, que l’on a intérêt à pouvoir trouver, en zone d’habitat, « des espaces verts, des poumons verts, des zones de loisirs et de détente pour les populations qui sont appelées à y vivre » (*Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 270) renforce encore cette idée.

(37) À savoir, l’idée qu’« il est contraire à la raison d’aménager un territoire sans se soucier du bien-être de ses habitants » (exposé des motifs de la loi organique de 1962, *Doc.*, Sénat, 1958-1959, n° 124, p. 3).

(38) Au cours des travaux préparatoires du CoDT, même la députée Cremasco, évoquant certes l’article 23 de la Constitution et le *standstill* comme excluant un remplacement du *doit* en *peut*, a indiqué que « l’espace vert et les espaces naturels sont un outil indispensable à la composition architecturale et urbanistique. L’espace vert occupe une place primordiale dans l’activité et la vie humaine » (*Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 271).

(39) Les espaces verts publics peuvent être conçus comme des lieux de protection de la nature. Ils peuvent constituer des lieux de captage du CO₂. De même, derrière cette fonction anthropocentrique, il y a celle de densifier les zones d’habitat ou à tout le moins d’éviter qu’elles se « dédensifient », ce qui peut être vu comme un objectif de protection de la nature. Le rapport entre les deux va également dans le sens inverse : un espace de protection de la nature pour elle-même peut évidemment présenter un intérêt direct pour l’homme, sous un angle social. Nous y reviendrons en examinant *infra* les caractéristiques des espaces verts publics.

(40) Nul ne nous en voudra de ne pas évoquer ici plus avant, à ce sujet, la délicate question de la dissociabilité entre homme et nature et celle de la définition de l’environnement.

(41) Voy., par ex., <http://pro.arte.tv/2013/04/naturapolis-new-york-la-revolution-verte-diff-21-avril/>.

(42) *Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 271. Sans qu’il soit indiqué qu’il s’agit de l’objectif qui vient d’être évoqué, qui ne ressort que d’une interprétation contextuelle.

identifié, était évident. Cela nous semble constituer une invitation suffisante du législateur (43) à consulter cette littérature non juridique. Nous évoquons cette littérature dans les lignes qui suivent.

5. – Conclusions

De ce qui précède, il nous semble possible de déduire que, d'un point de vue juridique, l'espace vert public visé dans la définition de la zone d'habitat est une superficie délimitée accessible à la généralité des particuliers et où la végétation est dominante et de nature à améliorer la qualité de vie en zone urbanisée.

B. – Les caractéristiques des espaces verts publics

1. – Des origines aux caractéristiques actuelles

Les espaces verts publics doivent évidemment être composés de telle sorte qu'ils puissent remplir la fonction qui leur est assignée.

Ainsi que nous l'avons exposé plus haut (44), il nous semble que l'espace vert public obligatoire au sein de la zone d'habitat est, à tout le moins dans l'état actuel du prescrit légal, un concept anthropocentré et cela, même si la notion de trame verte et bleue (45) dont on sait peu de choses en droit wallon (46) est susceptible de nuancer ce constat (47). En l'état, le droit wallon nous semble assigner aux espaces verts publics une fonction d'ordre social, d'amélioration de la qualité de vie des habitants en zone urbaine.

Le concept s'est défini avec le temps. Sans remonter aux jardins de Babylone, il semble que l'on trouve les premières traces des vertus de l'espace

(43) Ce n'est certes pas celui de 1997, mais celui de 2014 ne laisse pas entendre qu'il remettrait en cause la volonté de celui de 2007.

(44) Voy. l'examen de la fonction dans la définition juridique de l'espace vert public.

(45) P. CLERGEAU et N. BLANC (dir.), *Trames vertes urbaines – De la recherche scientifique au projet urbain*, Paris, Editions du Moniteur, 2013.

(46) Voy., à ce sujet, les travaux parlementaire relatifs au CoDT : C.R.A.C., Parl. wall., 2013-2014, séance du 11 mars 2014, n° 104, pp. 44 à 59, 81 à 85 et 88 à 96 ; cette trame à pour vocation de maintenir et de renforcer la résilience et la fonctionnalité des écosystèmes afin de préserver les processus évolutifs nécessaires à leur adaptation et au maintien de la biodiversité ; les corridors (continuité) écologiques prennent notamment appui sur la biodiversité qualifiée d'ordinaire et selon certains, elles ont aussi leur place en milieu urbain (en ce sens, voy. L. DELVAUX, « Vers une trame verte et bleue en Wallonie ? », *La lettre de la CCATM*, janvier 2013, p. 16 ; voy. égal. le projet de nouveau SDER, adopté par le Gouvernement wallon le 7 novembre 2013, p. 112, qui stipule que « dans les quartiers et les villages, la trame verte et bleue organise les relations entre les espaces verts via notamment les cheminements piétons » ; remarquons que le texte ne vise pas expressément les espaces verts publics).

(47) À tout le moins si l'on considère que le concept de trame verte et bleue établit un maillage au profit des écosystèmes et qu'une telle fonction, si elle était affectée aux espaces verts publics, serait susceptible de tempérer, réduire ou modaliser l'usage de ces espaces affectés par le droit wallon au profit de l'agrément des habitants. Voy. V. BILLON et C. CARDIN, « Trame verte et bleue dans les documents locaux d'urbanisme Synthèse de l'analyse de 12 PLU », in Direction de l'eau et de la biodiversité, *Rapport de recherche de la sous-direction des espaces naturels*, France, janvier 2011, p. 31.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 111

vert public dans les études sociologiques de l’école de Chicago (48). La prise en compte de l’intérêt des espaces verts publics se précise ensuite, au début du XX^e siècle, alors que la grande agglomération de Londres compte déjà des millions d’habitants qui suffoquent dans les fumées des usines, le bruit et les déchets des métropoles industrielles (49).

La prise en compte de la qualité de vie suggère des réflexions qui aboutissent à de nouvelles définitions de la ville. À Londres précisément, Ebenezer Howard (50) développe un modèle social réformateur dit *Peaceful Path to Real Reforms*. Une cité jardin, originale par rapport aux logements ouvriers. On rêve de villes de 35.000 habitants maximum dont les larges rues mènent à un parc et de petites cités jardins disséminées autour de la ville industrielle (51). D’autres options, telles celles retenues à la même époque par la ville d’Amsterdam, se basent plutôt sur la modification de la grande ville elle-même. L’adoption en 1901 d’une loi sur le logement mise sur l’intégration de logements sociaux de qualité, intégrant un degré certain de verdurisation sans placer celle-ci au cœur de la réflexion. L’expérience se concrétise en Angleterre par la réalisation des cités jardin de Letchworth et de Welwyn et également en Allemagne. En 1909, le fabricant de meubles allemand Schmidt-Hellerau fonde un *Gartenstadt GmbH* (cité jardin SARL). Le projet fédère essentiellement des intellectuels autour des idées de Ebenezer Howard et la cité jardin apparaît, à tout le moins aux yeux du petit groupe qui rejoint le projet, comme une indispensable mutation de l’urbanité.

Dans les années 1920, la commune de Watermael-Boitsfort se dote de deux cités jardins : Le logis et Floréal, édifiées sur la base des principes précités, mais en veillant à constituer une transition ville-campagne (52).

Cette réflexion, issue de la nécessité d’améliorer les conditions de vie en ville, fait donc naître une modification de la structure urbanistique aux termes de laquelle la verdurisation apparaît comme l’outil qui permet de rendre la ville plus agréable (53).

Comme nous l’avons évoqué ci-dessus, de nos jours, l’espace vert public traduit toujours la volonté d’organiser l’espace urbain de manière à rendre la vie plus agréable à ses habitants.

Cependant, malgré le caractère ancien de ces expériences et de ces modèles, les caractéristiques de cet outil qu’est « l’espace vert public » ne sont

(48) La première école de Chicago a commencé dans la fin du XIX^e siècle. Elle s’attache à étudier les relations inter-éthniques et la délinquance dans les grandes villes aux États-Unis. Celles-ci apparaissent alors comme une sorte de laboratoire social qui permet d’étudier les nombreuses transformations des milieux urbains à ce sujet (voy. http://fr.wikipedia.org/wiki/ecologie_urbaine), dont est extrait ce commentaire.

(49) W. KUNIBERT et H. NEUBAUER, *Urbanisme et Architecture, le XX^e siècle*, HF. Hullman, 2010, p. 79.

(50) E. HOWARD, *Garden Cities of Tomorrow*, Londres, S. Sommenschein and co., 1902.

(51) Voy. la cité jardin Letchworth, aménagée à environ soixante kilomètres de Londres.

(52) https://fr.wikipedia.org/wiki/Cité-jardin_à_Bruxelles.

(53) W. KUNIBERT et H. NEUBAUER, *op. cit.*

pas clairement définies par le droit et le législateur wallon s’est dispensé d’en définir clairement les formes.

Ainsi qu’on l’a vu ci-dessus, l’examen des récents travaux parlementaires relatifs au CoDT nous confirme que « L’espace vert est un facteur de qualité de vie en zone urbanisée » (54).

Cette idée générale est également traduite dans le projet (55) de nouveau SDER (56) qui, en esquissant les caractéristiques des espaces publics, formule des considérations qui semblent bien transposables aux espaces verts publics. Ainsi, il ne nous semble pas trahir ce schéma en considérant qu’en tant qu’espace public, l’espace vert public doit avoir une capacité à rassembler, à tisser du lien au sein d’un groupe d’habitants (57).

Le projet de nouveau schéma de développement de l’espace régional assigne par ailleurs à l’espace vert public la mission de contribuer à l’amélioration de la qualité de l’air et du climat dans les lieux habités (58). La prégnance de la végétation envisagée plus avant dans notre analyse (59) s’avère donc une caractéristique confirmée puisque c’est bien elle qui semble susceptible de contribuer à un tel objectif. Comme les autres espaces publics également, il nous semble que l’espace vert public contribue à la structuration de la morphologie bâtie et à la mise en valeur du bâti (60). Il apparaît également comme un lieu de ressourcement (61) et de détente (62).

En structurant les espaces bâtis et en organisant le paysage, l’espace vert public assure donc l’équilibre de la zone d’habitat.

En réalité, l’espace vert assure également l’équilibre des habitants de la zone d’habitat, l’impact psycho-social des espaces verts dans les espaces urbains étant désormais établi (63).

(54) *Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 271.

(55) Adopté par le Gouvernement wallon le 7 novembre 2013.

(56) Schéma de Développement de l’Espace Régional (<http://SDER.wallonie.be>).

(57) Projet de nouveau SDER adopté par le Gouvernement wallon le 7 novembre 2013, p. 20; voy. égal. S. MANUSSET, « Impacts psycho-sociaux des espaces verts dans les espaces urbains », *Développement durable et territoires*, n° 3, Décembre 2012, ainsi que les nombreuses références citées (<https://developpementdurable.revues.org/9389>).

(58) Projet de nouveau SDER adopté par le Gouvernement wallon, p. 125.

(59) Voy. l’examen de la couleur verte dans la définition juridique.

(60) Projet de nouveau SDER adopté par le Gouvernement wallon, p. 20.

(61) *Ibid.*, p. 41.

(62) *Ibid.*, p. 125.

(63) O. BARBOSA, J.A. TRATALOS, P.R. ARMSWORTH, R.G. DAVIES, A. RICHARD, P. JOHNSON et J. KEVIN, « Who Benefits from Access to Green Space? A Case of Study from Sheffield, UK », *Landscape and Urban Planning*, Vol. 83, pp. 187-195 (www.elsevier.com/locate/landurbanplan); S. MANUSSET, *Les bienfaits du végétal en ville*, Cinquièmes assises européennes du paysage, communication, 10-11-12 octobre 2001, Strasbourg; M. WHITE, *Green, Spaces May Boost Well-Being for City Slickers* (<http://www.psychologicalscience.org>).

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 113

Les caractéristiques des espaces verts publics doivent générer de nombreux bénéfices (64) au profit des habitants. Ces bénéfices semblent pouvoir être ainsi résumés (65) :

- au niveau de la santé mentale :
 - augmentation de l’état de bien-être ;
 - diminution du niveau de stress et d’anxiété ;
 - diminution des dépressions et suicides ;
 - augmentation du sentiment de sécurité et de la convivialité ;
- au niveau de la santé physique :
 - amélioration de l’état de santé global des populations ;
 - augmentation de l’activité physique (marche ou vélo) pour les déplacements quotidiens ;
 - diminution des maladies circulatoires ;
 - diminution du taux de mortalité chez les populations défavorisées ;
 - augmentation des inégalités sociales de santé ;
- au niveau de la vie sociale :
 - augmentation de la dynamique sociale (66) ;
 - augmentation du sentiment d’appartenance socio-culturelle ;
 - augmentation du sentiment de sécurité ;
 - augmentation de la cohésion sociale ;
 - diminution de la violence domestique ;
- au niveau de l’économie :
 - augmentation de la valeur marchande des biens fonciers ;
 - augmentation de l’attractivité du territoire ;
- au niveau de l’écologie :
 - augmentation de la lutte contre le réchauffement climatique ;
 - diminution de la pollution atmosphérique ;
 - diminution des températures locales ;
 - augmentation de l’éducation à la biodiversité.

2. – Le nombre

Puisque le pluriel est de mise dans le texte légal – qui, pour rappel, impose que la zone d’habitat accueille « des » espaces verts publics –, on sait qu’il en faut au moins deux.

(64) Voy. l’article paru dans *le Monde* en date du 27 juillet 2011 « Les espaces verts au service de la ‘SECU’ » (http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/07/27/les-espaces-verts-au-secours-de-la-secu_1553331_3232.html).

(65) Étude réalisée par S. MANUSSET, « Impacts psycho-sociaux des espaces verts dans les espaces urbains », *op. cit.* Ces résultats renvoient à un corps de 30 publications extraites d’un premier fond bibliographique de 104 références, rassemblant des travaux en santé publique, en écologie, en urbanisme, en sociologie.

(66) Comprise par l’auteur (S. MANUSSET, « Impacts psycho-sociaux des espaces verts dans les espaces urbains », *op. cit.*) comme la capacité qu’ont ces lieux d’échange et de rencontre de favoriser le développement de projet sociaux ; voy. égal. les nombreuses références citées par l’auteur.

À notre sens, cela n'exclut pas qu'un seul espace public soit aménagé en plusieurs espaces verts publics aux caractéristiques différentes. On peut ainsi imaginer un grand parc au sein duquel on trouve une bibliothèque et ses jardins, une aire de jeux pour enfants, un étang et ses abords, voire encore un parcours santé.

En revanche, les seuls espaces qui peuvent être comptabilisés au regard de l'exigence légale sont ceux que nous avons précédemment définis, à savoir des espaces verts publics ou privés, mais réellement accessibles à tous.

3. – La superficie

Le texte légal est muet sur toute question de superficie et de proportion. En quelle proportion ces espaces doivent-ils être présents au cœur de la zone ?

Le plan d'environnement pour le développement durable (67) recommande l'augmentation des espaces verts en milieu urbain et l'objectif relatif aux zones entièrement urbanisées fixe un minimum de quinze mètres carrés d'espaces verts publics par habitant (68). Le projet de nouveau SDER, qui n'est pas encore en vigueur, indique pour sa part que :

« Un projet d'urbanisation destiné à la résidence de plus de 5 hectares devrait comprendre 10% d'espaces verts accessibles au public ou en bordure de son périmètre. On veillera à compenser la disparition d'un espace vert existant par la création d'un nouvel espace vert de taille similaire » (69).

Il est intéressant de confronter ces ambitions avec la réalité de l'intégration d'espaces verts publics en zone urbanisée. Des situations fort contrastées apparaissent. Ainsi par exemple, en Région bruxelloise, les études (70) disponibles font apparaître les chiffres suivants : 802 espaces couvrent une superficie d'environ 3.000 hectares – soit près de 18,5% de la superficie de la région – ; Bruxelles compte 29 m² d'espaces verts publics par habitant et plus de 50% du territoire est composé d'espaces verts au sens large : bois, parcs, friches, jardins privés... À titre d'information ou de comparaison également, on retiendra qu'une étude (71) sur les espaces verts urbains de 386 villes de plus de 100.000 habitants, établies dans 31 pays européens, a donné les résultats suivants :

(67) Plan d'Environnement pour le Développement Durable, adopté par le gouvernement wallon le 9 mars 1995 chapitre 1^{er}, action n° 71 (http://environnement.wallonie.be/pedd/C0e_tm.htm).

(68) Les objectifs du plan n'ont pas de valeur juridique contraignante. Ils sont conçus comme des axes directeurs et des repères à suivre en vue de progresser dans la voie souhaitée, pour toute décision à prendre par la Région, les institutions pararégionales, les personnes privées chargées d'une mission de service public et, dans les matières d'intérêt régional, par les provinces, communes et associations de communes.

(69) Projet de nouveau SDER adopté par le Gouvernement wallon le 7 novembre 2013, p. 125.

(70) <http://villedurable.be/themas:ville-verte>; www.monitoringdesquartiers.irisnet.be.

(71) R.A. FULLER et K.J. GASTON, « The Scaling of Green Space Coverage in European Cities », *Biology Letters*, 2009.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 115

- le pourcentage d’espaces verts variait de 1,9 % du territoire urbain (Reggio Calabria, Italie), à 46 % (Ferrol, Espagne), sur la base des définitions retenues par les auteurs ;
- les villes du nord de l’Europe ont en moyenne une plus grande proportion d’espaces verts par rapport aux villes dans le sud. À Stockholm par exemple, nonante-cinq pour cent des habitants vivent à moins de trois cents mètres d’un parc (72) ;
- 45 millions de personnes vivant dans les villes européennes ont encore un accès très limité aux espaces verts urbains, avec seulement 2 à 13 % d’espaces verts ;
- la proportion d’espaces verts par personne tend à diminuer avec l’augmentation de la densité de population ;
- la surface d’espaces verts par personne varie fortement selon les pays, les villes et les formes urbaines ; par exemple : 3 à 4 m² par personne à Cadix, Almería, Fuenlabrada (Espagne) et dans la région de Calabre (Italie) et plus de 300 m² par personne à Liège (Belgique) (73), Oulu (Finlande) ou Valenciennes (France).

En tout état de cause, les recommandations du PEDD qui datent de 1995 rejoignent celles du récent projet de nouveau SDER et sont conformes aux recommandations de la Commission européenne qui a invité les États membres et les villes européennes à planifier une meilleure offre en accès à des espaces verts (74).

4. – La composition

La composition des espaces verts publics pose la question de la traduction en équipements de ces espaces, ce qui dépasse manifestement les limites du domaine juridique (75).

On peut cependant recenser quelques instruments de droit, le plus souvent indicatifs, qui formulent un certain nombre d’indications à ce sujet.

Nous avons envisagé plus avant que le caractère « vert » des espaces que nous examinons impose la réalisation de plantations. Une circulaire ministérielle (76) relative à l’arrêté royal du 10 décembre 1975 (77) déterminant

(72) Voy. l’article paru dans *le Monde* en date du 27 juillet 2011 « Les espaces verts au service de la ‘SECU’ » (cité note 64).

(73) On devine, en ce qui concerne la Cité ardente, que c’est en raison de la prise en compte du domaine universitaire du Sart-Tilman.

(74) DG ENVIRONNEMENT, *News Alert Service, Access to Green Space in European cities*, 26 mars 2009.

(75) Sur cette question, voy., par ex., J.-J. TERRIN (dir.), *Jardins en ville – Villes en jardin*, Marseille, Editions Parenthèses, 2013.

(76) Circulaire ministérielle du 10 décembre 1975 relative à l’arrêté royal du 10 décembre déterminant pour la Région wallonne les conditions d’octroi et les taux de subsides pour l’acquisition de terrain en vue de la conservation, de la création ou de l’aménagement d’espaces verts, *M.B.*, 31 décembre 1975 (<http://environnement.wallonie.be/legis/parcspacesverts/espverts005.htm>).

(77) Arrêté royal déterminant pour la Région wallonne les conditions d’octroi et les taux de subsides pour l’acquisition de terrain en vue de la conservation, de la création ou de l’aménagement d’espaces verts, *M.B.*, 31 décembre 1975.

pour la Région wallonne les conditions d’octroi et les taux de subsides pour l’acquisition de terrain en vue de la conservation, de la création ou de l’aménagement d’espaces verts confirme cette considération et propose la composition suivante : l’espace vert « s’entend non seulement des parcs, des plans d’eau entourés d’un espace suffisant dont l’eau n’est pas réservée à l’approvisionnement mais aussi des espaces arborés ou boisés non destinés à l’exploitation et qui remplissent un rôle urbanistique et social » (78). Verdurisation de l’espace certes, mais au service d’un rôle urbanistique et social.

Si l’on tente de recenser les formes de cette verdurisation, nous pouvons, sans prétendre être exhaustifs, envisager les compositions suivantes :

- le *parc* « *paysager* » : peut être organisé pour servir des formes récréatives et paysagères, il possède souvent des qualités écologiques ;
- le *parc* « *historique* » : situé le plus souvent en centre-ville, chargé d’histoire et présentant un attrait touristique ;
- le *parc* « *contemporain* » illustre la recherche d’une mixité des fonctions et d’une intégration urbaine on pense à une place publique contenant du mobilier urbain et des œuvres d’art, des fontaines avec une dominance minérale ;
- *les bois publics*.

Par ailleurs, si l’on s’en réfère aux besoins exprimés par la population dans le cadre d’une étude française (79), il semble que les attentes des habitants en termes d’équipements des espaces verts publics portent sur des aires de jeux, des parcours santé ; des jardins de quartier ; des murs et toitures végétalisés ; des terrains de sport et des parcs de loisir thématique.

En réalité, la prégnance de la végétation qui doit caractériser ces espaces n’exclut selon nous ni le loisir, ni le jeu, de sorte que le mobilier urbain implanté dans les espaces verts publics peut servir au loisir et à la détente. Il semble donc, qu’un square, une place, un espace de jeux ou de rencontre (80) puissent être qualifiés d’espaces verts publics dès lors qu’ils reçoivent des plantations et que la verdurisation est prégnante au point qu’elle caractérise l’espace.

On relèvera que, dans le cadre de la stratégie de l’Union européenne en matière de biodiversité, la Commission européenne s’est engagée à élaborer une stratégie en matière d’infrastructure verte (81). La Commission

(78) Circulaire ministérielle relative à l’arrêté royal du 10 décembre 1975, précitée.

(79) Enquête UNEP-IPSOS, « Les espaces verts de demain, usages et attentes des Français », mars 2008, p. 8.

(80) Le square, la place, l’espace de jeux ou de rencontres sont visés comme espaces verts possibles par la circulaire ministérielle relative aux charges d’urbanisme visées à l’article 128 du Code wallon de l’Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine (p. 3) ; *M.B.*, 3 décembre 2009, p. 75.048.

(81) Il s’agit du concept de *green infrastructure*.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 117

européenne a publié une communication (82) à l’attention des différentes autorités européennes, dans laquelle elle expose la manière dont l’action à l’échelle de l’Union européenne peut constituer une valeur ajoutée aux initiatives locales déjà existantes. Cette communication de la Commission ne constitue pas un instrument contraignant. L’infrastructure verte y est définie de la manière suivante :

« réseau constitué de zones naturelles et semi-naturelles et d’autres éléments environnementaux faisant l’objet d’une planification stratégique, conçu et géré aux fins de la production d’une large gamme de services écosystémiques. Il intègre les espaces verts et d’autres éléments physiques des zones terrestres et marines. À terre, l’infrastructure verte se retrouve en milieu rural ou urbain » (83).

Le milieu urbain est donc clairement visé, mais pas les espaces verts publics.

Si l’on considère que les préceptes développés dans la communication de la Commission sont de nature à favoriser des choix durables et parcimonieux en termes de ressources, le principe de l’espace vert public anthropocentré ne fait pas forcément obstacle à la mise en place de services écosystémiques et présente assurément l’avantage de fournir à une population nombreuse et dense des espaces verts qui lui sont réservés, prioritairement, ce qui est de nature à combattre la consommation d’espaces périurbains et apparaît comme conforme aux objectifs visés.

En conséquence, même anthropocentrique, le concept d’espaces verts publics retenu par le CWATUPE ne nous semble ni contraire, ni inconciliable avec les principes de la *Green Infrastructure* à la condition que ces principes laissent intact l’usage prioritaire de ces espaces au bénéfice de l’agrément des habitants.

5. – L’implantation

L’accessibilité et la localisation de l’espace vert public sont des gages de bon aménagement des lieux et de correcte répartition de ces équipements.

Selon les instances européennes et l’agence gouvernementale, la distance à préserver, en termes de santé publique, entre les espaces verts et les habitations, serait de 300 mètres (84).

Le projet de nouveau SDER précité est quelque peu moins ambitieux dès lors qu’il prévoit que :

« Chaque citoyen wallon doit pouvoir atteindre à pied en moins de 10 minutes (de l’ordre de 700 mètres maximum) un espace vert (un parc ou un jardin, un potager collectif, un terrain de jeu...) et cela qu’il habite en ville ou à la campagne. Chaque Wallon devrait pouvoir accéder à des espaces de ressourcement tels qu’un massif forestier ou un paysage

(82) COM(2013)249 final, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au comité Economique et social européen et au comité des Régions, « Infrastructure verte –Renforcer le capital naturel de l’Europe, Bruxelles », p. 3.

(83) Communication de la commission, *op. cit.*, p. 3.

(84) Voy. S. MANUSSET, « Impacts psycho-sociaux des espaces verts dans les espaces urbains », *op. cit.*, p. 6.

rural en moins de 30 minutes à pied, 10 minutes à vélo (de l'ordre de 2 km maximum) ou 5 minutes en transport en commun » (85).

Soulignons que ces recommandations visent à garantir l'accès des habitants aux espaces verts et non aux seuls espaces verts publics visés par notre analyse. Pour autant, l'espace vert public visé à l'article 26 du CWA-TUPE, tel que nous tentons de l'appréhender, participe à cet objectif de maillage et nous trouvons donc dans les recommandations formulées par le projet de SDER un paramètre qui peut contribuer à définir l'implantation des espaces qui font l'objet de notre examen.

Certes la recommandation de maillage ne détermine pas à elle seule un principe d'implantation. Cependant, si l'on combine ce principe de maillage avec les solutions préconisées en terme de distances séparant les espaces verts, il est possible que dans certains cas de figure, la création d'un espace vert public soit recommandée à un endroit bien déterminé, à tout le moins en l'absence d'autres espaces verts, dans l'acception générale du terme.

S'agissant des principes d'implantation (86), le projet de nouveau SDER nous apprend également (87) :

- que l'aménagement d'espaces verts publics est prioritaire dans les quartiers le plus densément bâtis et ceux où habite une population préca-risée ;
- qu'un projet d'urbanisation destiné à la résidence de plus de cinq hec-tares devrait comprendre dix pour cent d'espaces verts accessibles au public au cœur ou en bordure de son périmètre ;
- qu'il convient de veiller à compenser la disparition d'un espace vert existant par la création d'un espace vert de taille similaire. Le texte se garde toutefois de préciser le lieu où ce nouvel espace doit être éta-bli (88).

Il est prévu (89) que l'administration du Service public de Wallonie (DGO3) établisse une cartographie (90) des espaces verts publics. Pour chaque pôle, cette cartographie sera accompagnée d'une analyse des be-soins. Quand il sera disponible, cet outil cartographique devra bien évidem-ment être pris en compte pour apprécier le type d'espace vert public qui doit être réalisé, sa taille, son implantation et la façon dont les liens matériel et fonctionnel peuvent être établis entre les différents lieux.

(85) Projet de nouveau SDER adopté par le Gouvernement wallon en date du 7 novembre 2013, p. 41.

(86) Sur ces questions, voy. not. : <http://www.msh.ulg.ac.be/upload/docs/application/pdf/2014-12/ville-verte-ville-convivale-cr.pdf>; <http://lechainonmanquant.be/analyses/enjeux-maillage-vert.html#forum777>; http://urbagora.be/projets/cartographie_maillage_vert.html.

(87) Projet de nouveau SDER, p. 125.

(88) Voy., *infra*, VI.

(89) Projet de nouveau SDER, p. 125.

(90) Ce projet apparaissait déjà dans le PEDD qui date de 1995 et qui recommande en son action n° 71 la réalisation d'une cartographie des espaces verts.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 119

On relèvera qu’en Région de Bruxelles-Capitale, le PRAS (91) établit un principe d’aménagement écologique, repris sous le vocable de « maillage vert » (92) qui vise la verdurisation des espaces publics. Il est défini comme principe d’aménagement écologique, social et paysager des espaces publics et privés dont l’expression se traduit dans les objectifs du PRD (93) ou ses instruments de mise en œuvre et qui vise à :

1. créer et améliorer une continuité entre les espaces verts par des plantations, des espaces de promenade ou tout couloir vert ;
2. assurer une répartition spatiale et fonctionnelle (récréative, paysagère, écologique et pédagogique) adéquate des espaces verts tenant compte des besoins des habitants et de l’écologie urbaine ;
3. établir une continuité entre des zones centrales et les zones de développement de la nature par des zones de liaison.

Du moment qu’elle s’opère de manière prégnante, la verdurisation des grands axes de circulation, ou même des plus petits, peut aboutir à la réalisation de véritables espaces verts publics.

Enfin, il nous semble que les paramètres retenus pour l’implantation d’espaces verts publics peuvent également résulter de l’historique des activités humaines établies en certains endroits. On pense notamment aux chancres urbains dont certains pourraient être, même partiellement et fut-ce à titre provisoire, aménagés en espaces verts publics. Cette solution avantageuse, ne serait-ce qu’en termes de paysage, permet de mettre en place des aménagements pragmatiques à des coûts maîtrisés.

6. – Conclusions

Le droit wallon impose une obligation : établir au moins deux espaces verts publics par zone d’habitat.

En revanche, le droit wallon n’établit pas de règles contraignantes en matière de superficie, de composition ou d’implantation des espaces verts publics. Sur ces questions, il faut se reporter à des recommandations au travers d’instruments indicatifs qui permettent aux différents acteurs, qu’il s’agisse des aménageurs publics ou privés, de considérer l’importance du recours à l’outil que constitue l’espace vert public.

Il nous semble possible de déduire des caractéristiques pré-décrites que l’espace vert public se présente comme un espace de vie et d’humanité majeur dans l’espace urbain, répondant, en même temps, aux attentes de nature et de « vivre en ensemble » des habitants.

(91) Plan Régional d’Affectation de Sol (<http://urbanisme.irisnet.be>).

(92) Pour une prise en compte par le Conseil d’État de la notion de maillage vert en droit bruxellois, voy., par ex., C.E., n° 109.319, 10 février 2009, *Vanderput*.

(93) Plan Régional de Développement, voy. <http://urbanisme.irisnet.be>.

C. – Conclusions

D'un point de vue strictement juridique, l'espace vert public obligatoire en zone d'habitat peut se définir comme une superficie délimitée accessible à la généralité des particuliers et où la végétation est dominante et de nature à améliorer la qualité de vie en zone urbanisée. Le pluriel utilisé à l'alinéa 3 de l'article 26 du CWATUPE en impose par ailleurs deux au moins par zone d'habitat.

Si, comme le législateur semble y inviter, on ajoute les éléments qui semblent relever aujourd'hui de l'acception courante du concept dans la littérature non juridique, on peut peut-être dire que :

- d'ordre social, la fonction de l'espace vert public est avant tout d'améliorer la qualité de vie des habitants en zone urbaine, cette fonction étant remplie notamment par les bienfaits et potentialités des espaces verts publics en termes de santé mentale, de santé physique et de vie sociale. Il est un espace de vie et d'humanité majeur dans l'espace urbain, répondant aux attentes de nature et de « vivre en ensemble » des habitants. L'espace vert public a également d'importantes répercussions positives en termes économiques et, évidemment, urbanistiques et écologiques (qualité de l'air, climat, conservation des espèces, paysages...);
- en termes de superficie ou de proportion de l'espace urbanisé, les ordres de grandeur de 15 m² par habitant ou de 10% sont évoqués;
- en termes d'accessibilité et de localisation, on évoque une distance de trois cents à sept cents mètres des habitations ou l'idée de dix minutes à pied;
- la suppression d'un espace vert public existant doit sans doute, en principe, faire l'objet d'une compensation;
- l'espace vert public peut prendre plusieurs formes : parc paysager, parc historique, parc contemporain, bois public, façades et toitures végétalisées, etc. Il peut s'inscrire dans un maillage vert, mais sans que cela constitue une condition et sans que cela affecte sa fonction principale d'ordre social.

Reste qu'en termes de superficie, proportion, localisation, accessibilité et configuration, il n'y a rien d'autre que des indications, qui valent tout au plus comme recommandations, en tout cas non contraignantes. L'autorité qui adopte des instruments à portée générale ou qui statue sur des demandes de permis a donc à cet égard un large pouvoir d'appréciation. Ce pouvoir ne signifie pas pour autant qu'elle puisse tout faire. Le juge contrôlera en effet :

- l'exercice effectif par l'autorité de ce pouvoir;
- la présence, dans la décision de l'autorité, d'une motivation formelle à ce sujet (94);

(94) Pour autant évidemment que la décision en question soit soumise à l'obligation de motivation formelle, qu'elle relève de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ou, par exemple, d'une exigence de déclaration environnementale.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 121

- l’existence et l’adéquation d’une réponse par l’autorité à d’éventuelles réactions recueillies au cours d’une enquête publique et/ou administrative ;
- l’existence d’éléments justificatifs pertinents, exacts et appropriés. Les éléments indicatifs dont il vient d’être question pourront aider le juge dans ce contrôle ;
- l’absence d’erreur manifeste d’appréciation. C’est spécialement là que le juge pourra se référer aux éléments indicatifs disponibles dans la littérature non strictement juridique.

II. – LE CARACTÈRE OBLIGATOIRE DE L’ACCUEIL D’ESPACES VERTS PUBLICS

Parmi les changements apportés par le décret du 27 novembre 1997 à la définition des espaces verts de la zone d’habitat, le plus important est sans conteste le remplacement d’une simple *possibilité* d’implantation par ce qui semble être devenu une *obligation* – ce à quoi correspondent *a priori* les nouveaux termes « doit aussi accueillir ». Les travaux préparatoires du décret de 1997 ne comportant cependant pas d’indication expresse dans ce sens (95), nous procédons *infra* à une analyse du texte en suivant différentes méthodes traditionnelles d’interprétation juridique.

A. – L’interprétation textuelle

La zone d’habitat « doit aussi accueillir des espaces verts publics » : l’utilisation du verbe *devoir* à l’alinéa 3 de l’article 26 semble évidemment ne laisser aucun doute sur l’existence d’une *obligation* d’implanter des espaces verts en zone d’habitat. C’est la signification que ce verbe a dans le langage courant (96) et, faute d’indication dans les travaux préparatoires du décret de 1997, il n’y a aucune raison de penser que le législateur aurait voulu s’en écarter, d’autant qu’il aurait aisément pu utiliser le verbe *pouvoir* (97), généralement préféré dans les définitions des autres zones du plan de secteur, ainsi que, de manière plus générale, dans les textes dont les autorités publiques sont les premiers destinataires.

Ceci étant, le texte n’indique pas « doit aussi *comporter* », mais « doit aussi *accueillir* » des espaces verts publics. Or, dans le langage courant, *accueillir*, c’est notamment *recevoir*, *accepter*, *admettre* (98). Dans cette

(95) La question a donné lieu, dix-sept ans plus tard, à de bien plus amples développements dans les travaux préparatoires du CoDT, alors même que ce nouveau Code ne fait ici que reproduire intégralement le texte de 1997. Cela va manifestement de pair avec le développement, ces dix ou quinze dernières années seulement, des recherches et réflexions non juridiques dans ce domaine.

(96) *Le Petit Robert*, 2004 : « devoir » signifie « être dans l’obligation de ».

(97) Il aurait également pu n’utiliser ni l’un, ni l’autre, en se bornant à dire que « la zone d’habitat accueille aussi des espaces verts publics » (voy. une proposition d’amendement dans ce sens : *Doc.*, Parl. wall., 1996-1997, n° 233/222, p. 124).

(98) *Le Petit Robert*, 2014.

mesure, si obligation il y a, peut-être porte-t-elle uniquement ou avant tout sur l'ouverture de la zone aux espaces verts publics, en d'autres termes sur sa capacité d'en admettre ? Dans ce sens, l'obligation faite à l'autorité serait celle d'examiner, en zone d'habitat, les projets d'espaces verts publics au même titre que les autres projets qui y sont admissibles, mais non celle de faire en sorte que cette zone comporte des espaces verts publics.

Reste que, si le législateur de 1997 avait voulu utiliser le verbe *accueillir* dans ce sens, cela n'aurait entraîné aucun changement réel par rapport au sens du texte antérieur, alors que, suivant les règles de l'interprétation juridique, une modification de texte aussi nette que celle opérée par le législateur de 1997, traduite d'ailleurs dans l'utilisation d'un alinéa spécifique, correspond nécessairement à une volonté de changement. Or, dans le langage courant, *accueillir*, c'est aussi *contenir* et, dans ce sens, l'obligation porte bien sur la présence d'espaces verts publics dans la zone d'habitat – l'autorité doit faire en sorte qu'elle en comporte – de sorte qu'à la modification de texte correspond un changement de sens.

B. – L'interprétation contextuelle

Même en l'élargissant au CWATUPE, le contexte textuel immédiat dans lequel l'alinéa 3 de l'article 26 s'inscrit ne donne pas d'indication intéressante (99). Sauf peut-être à s'appuyer sur la portée de l'article 1^{er} du Code, en constatant que l'implantation d'espaces verts publics dans les zones urbanisées correspond aux besoins sociaux de la collectivité (100) qu'il vise ? Il est admis, en effet, qu'à propos de ces besoins, cet article fait des obligations aux autorités publiques qu'il vise, même si ce n'est qu'à titre de ligne de conduite (101).

(99) Notamment, l'indication que le P.C.A. doit comporter « *s'il échet*, les emplacements réservés aux espaces verts » (art. 49 du CWATUPE) n'invalide pas l'hypothèse de l'obligation, au vu de la portée géographique potentiellement limitée d'un P.C.A. De même, l'apparition des espaces verts publics à l'article 128 du Code ne livre aucune information. Tout au plus peut-on remarquer qu'en ce qui concerne les espaces verts publics, il n'y a pas de parallèle entre la zone d'habitat et la zone d'habitat à caractère rural et que cela s'explique sans doute par le fait qu'il n'est pas utile que la seconde, rurale, se voit imposer des EV, publics ou privés (dans ce sens, comp. *Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/1, p. 24).

(100) Voy. ce qui a été dit ci-dessus des fonctions des espaces verts publics. Cela avait du reste déjà été affirmé dans les travaux préparatoires de la loi organique de 1962 : « S'il convient qu'un plan d'aménagement s'inspire de considérations d'ordre esthétique afin d'embellir le visage de la commune, l'urbanisme ne peut cependant limiter à ce seul objet sa mission. Celle-ci doit également consister [...] à faire en sorte que le séjour de l'homme dans la ville soit plus agréable qu'il ne l'est actuellement. Il faut notamment pour cela que le plan d'aménagement assigne aux quartiers d'habitation l'emplacement le plus salubre, qu'il tente de détourner de ces quartiers les grands courants de circulation automobile, qu'il prévienne le maintien des espaces verts existants et leur multiplication. C'est l'aspect social de l'urbanisme » (Exposé des motifs, *Pasin.*, 1962, p. 211, cité par S. GUFFENS et B. JADOT, « Les besoins environnementaux de la collectivité », in M. DELNOY, C-H. BORN et N. VAN DAMME (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 438).

(101) S. GUFFENS et B. JADOT, « Les besoins environnementaux de la collectivité », *op. cit.*, pp. 439 et 441 ; Y. HANIN, « Dispositions générales – Présentation des nouveautés et analyse critique », in M. DELNOY (dir.), *Le Code wallon du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 26.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 123

Si, sans prendre trop de risques (102), on accepte d’établir, à propos des espaces verts publics, un lien entre le CWATUPE et le CoDT, on peut constater que la question ici examinée a clairement été soulevée au cours des travaux préparatoires du second et qu’il se déduit de la réponse que le ministre y a faite qu’à ses yeux, le texte comporte bel et bien une obligation de présence d’espaces verts publics en zone d’habitat (103).

C. – L’interprétation téléologique

En 1997, on l’a dit, suivant les règles de l’interprétation juridique, la volonté du législateur a nécessairement été, en remplaçant un *peut* par un *doit*, de conférer un nouveau sens au texte. Il nous semble que les autres changements consistant à inscrire les espaces verts dans un alinéa distinct et à leur imposer un caractère public ont également traduit la volonté du législateur de 1997 de conférer aux espaces verts publics un nouveau statut, une nouvelle fonction. Cela renforce l’hypothèse de l’obligation.

Au cours des travaux préparatoires du décret de 1997, le ministre a par ailleurs expressément « insisté sur la *nécessité* de l’aménagement à l’intérieur de zones d’urbanisation, d’espaces verts publics, permettant en agglomération de ne pas avoir de concentration maximale de l’habitat » (104). Il y a donc là une indication évidente dans le sens de l’obligation.

D. – L’interprétation doctrinale

La doctrine relative à l’alinéa 3 de l’article 26 du CWATUPE considère unanimement que les espaces verts publics en zone d’habitat correspondent à une obligation (105).

(102) Comme on l’a déjà remarqué, le texte de l’alinéa 3 de l’article D.II.21 du CoDT ne fait en effet que reprendre celui de l’alinéa 3 de l’article 26 du CWATUPE.

(103) Interprétant le texte dans ce sens, un commissaire avait demandé au ministre de remplacer cette obligation par une simple possibilité, laissée au choix des autorités communales. Confirmant la lecture à faire du texte, le ministre avait clairement rejeté la suggestion (*Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 269). Voy. une autre demande et une autre réponse toutes deux dans le même sens (*Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 270). Dans le sens de l’existence d’une imposition qui découle du texte, voy. égal. *Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/1, p. 24.

(104) *Doc.*, Parl. wall., 1996-1997, n° 233/222, p. 124.

(105) M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme*, Liège, Presses universitaires, 2013, p. 146 ; Ch.-H. BORN, « Quel espace pour la nature en Wallonie ? L’intégration de la biodiversité dans les plans d’aménagement du territoire », *Cahiers de l’urbanisme*, 2011, n° 78, p. 34 ; F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 133 ; P. BOUILLARD, « Commentaire de l’article 26 », in Commentaire systématique du CWATUPE, Classeur permanent, p. 7 ; B. PAQUES, « Les plans de secteur : prescriptions générales des zones », in *La réforme du droit wallon de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 84 ; M. DELNOY « Droit de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme et questions diverses du droit administratif notarial », in *Chronique de droit à l’usage du notariat*, Vol. XXVII, 26 mars 1998, p. 174.

E. – L'interprétation jurisprudentielle

Sauf erreur, il n'existe pas de jurisprudence spécifique aux espaces verts publics en zone d'habitat (106). Tout au plus peut-on lire dans un arrêt de 2009 que veiller à ce que la population d'une zone défavorisée bénéficie d'un accès aisé à un espace vert, c'est tenir compte des impératifs liés à l'aménagement urbain, ce qui relève des intérêts visés par l'article 2 de l'ordonnance relative au permis d'environnement (107).

F. – Conclusion

Au vu de ce qui précède, il nous semble qu'il s'impose de considérer qu'en zone d'habitat, l'accueil d'espaces verts publics n'est plus seulement, depuis le décret de 1997, une simple faculté, mais bel et bien une obligation.

III. – LA TENUEUR DE L'OBLIGATION D'ACCUEIL D'ESPACES VERTS PUBLICS ET SES DESTINATAIRES

On vient donc de voir que l'accueil d'espaces verts publics est obligatoire en zone d'habitat. Mais que signifie cet « accueil » dont le caractère obligatoire est ainsi affirmé ?

Diverses considérations évoquées dans le cadre de l'analyse du caractère obligatoire de l'accueil d'espaces verts publics en zone d'habitat (108) nous amènent à penser qu'il s'agit concrètement de la *présence* d'espaces verts publics dans cette zone : la zone d'habitat doit *contenir* des espaces verts publics (109), dont les caractéristiques ont été évoquées ci-dessus (110). Autrement dit, l'« accueil », ce n'est pas une simple *possibilité* d'implantation.

Cette obligation doit évidemment avant tout se traduire, du fait de la force obligatoire et de la valeur réglementaire du plan de secteur (111), dans les décisions que les autorités prennent pour répondre à des demandes de permis. Nous y reviendrons (112). C'est ainsi qu'avant toute chose, les destinataires de cette obligation sont les autorités qui statuent sur les demandes de permis qui leur sont soumises (113). Il en découle qu'indirectement, il

(106) L'absence de contentieux est évidemment, en soi, une information sur laquelle nous reviendrons.

(107) C.E., n° 194.907, du 30 juin 2009, *S.A. Hotel Van Belle*.

(108) Voy. le sens du mot « accueillir » évoqué dans le cadre de l'interprétation textuelle ; la discussion parlementaire relative au CoDT, évoquée dans le cadre de l'interprétation contextuelle ; surtout, l'affirmation du ministre, au cours des travaux préparatoires du décret de 1997, relative à « la nécessité de l'aménagement à l'intérieur de zones d'urbanisation, d'espaces verts publics », évoquée dans le cadre de l'interprétation téléologique.

(109) Dans le même sens, voy. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 146.

(110) Voy. l'examen des caractéristiques des espaces verts publics.

(111) Art. 19, § 1^{er}, du CWATUPE.

(112) Voy., ci-dessous, la cinquième partie.

(113) Voy. not. les art. 1^{er}, § 3, 19, § 2, 108, § 1^{er}, et 110 et s., du CWATUPE.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 125

s’agit aussi des particuliers qui déposent des demandes de permis.

Dans le chef des autorités, en application du principe de légalité, l’obligation correspond aussi à une interdiction de ne prévoir aucun espace vert public quand elles décident d’adopter des instruments de planification inférieurs au plan de secteur.

Sur les particuliers pèse par ailleurs, de manière directe, sans qu’il soit ici question d’un projet soumis à permis, une interdiction de violer un espace vert public s’il est prévu par un plan communal d’aménagement, un permis de lotir ou un permis d’urbanisation : dès lors que la violation du contenu de ces instruments est constitutive d’une infraction d’urbanisme (114), les particuliers ne peuvent poser des actes, même non soumis à permis, qui s’opposent à cet espace vert public. Par contre, même si la violation du contenu d’un plan de secteur est également constitutive d’infraction (115), il serait beaucoup plus délicat de considérer qu’une interdiction semblable découle de l’alinéa 3 de l’article 26 du CWATUPE, car ce texte ne localise pas précisément les espaces verts publics dont il impose la présence.

Au-delà de ce qui, en définitive, correspond à des interdictions de faire, l’obligation d’accueil d’espaces verts publics implique-t-elle des *obligations de faire* à charge des autorités et/ou des particuliers ?

En ce qui concerne les particuliers, une obligation de faire ne pourrait avant tout être mise à charge que de ceux qui pourraient éventuellement être considérés comme gestionnaires d’une zone d’habitat parce qu’ils ont la maîtrise juridique de l’essentiel de son périmètre. Cette situation se rencontre sans doute rarement. Au-delà, se pose la question de savoir si les particuliers peuvent être considérés comme des destinataires directs du plan de secteur quand ils *s’abstiennent* d’agir. *A priori*, rien dans le CWATUPE ne laisse entendre que le plan de secteur pourrait, quel que soit son libellé, soumettre les particuliers à des obligations de faire. D’un autre côté, l’infraction de violation du contenu du plan de secteur, visée à l’article 154, alinéa 1^{er}, 4^o, du CWATUPE, s’adresse clairement aux particuliers et elle est libellée d’une manière très large. La question est donc délicate et il ne nous semble pas possible de la vider ici, de sorte que nous devons la laisser sans réponse.

Qu’en est-il des autorités : au-delà de leur gestion au cas par cas des demandes de permis déposées par les particuliers, doivent-elles faire en sorte, par des actes positifs, que la zone d’habitat comporte des espaces verts publics et si oui, comment (116) ? *A priori*, la réponse que la doctrine fait à

(114) Voy. l’art. 154, al. 1^{er}, 4^o, du CWATUPE.

(115) *Id.*

(116) Certes, « la volonté politique qui sous-tend le plan [peut être] concrétisée [...] par des initiatives de l’autorité publique elle-même » (N. VAN DAMME et F. TULKENS, « Historique et bilan critique des plans et des programmes », in M. DELNOY, C-H. BORN et N. VAN DAMME (dir.), *Le droit de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme, 50 ans après la loi organique*, op. cit., p. 8), mais la question est donc bien de savoir si cette volonté *doit* être concrétisée par ces initiatives.

cette question est clairement négative : la planification spatiale a un « rôle essentiellement passif » (117).

Il est vrai que, dans les définitions des zones du plan de secteur, on trouve pour l'essentiel des interdictions, non des obligations (118). Mais, précisément, on y trouve également l'expression de l'obligation ici analysée, de même que celle que les zones industrielles (119) « comportent » un périmètre ou un dispositif d'isolement, à savoir deux libellés manifestement prescriptifs (120) : l'appréciation doctrinale vaut-elle aussi pour ces libellés ?

Peut-être une absence d'obligation de faire doit-elle se déduire de l'opposition que le législateur a organisée dans le CWATUPE entre, d'une part, les plans d'aménagement et, d'autre part, les instruments de « planification opérationnelle ». C'est cette planification opérationnelle, en effet, qui « organise les interventions positives de l'État pour mettre son territoire en œuvre » (121). Ainsi donc, prévoir des actions concrètes serait le propre des schémas (122) et des autres documents ayant un contenu programmatique (123). On peut cependant également considérer que la planification opérationnelle « donne la vie à la planification spatiale en traduisant, en réalisations concrètes, le cadre abstrait et théorique des plans d'aménagement » (124). La planification opérationnelle n'est alors qu'un moyen de mise en œuvre du plan de secteur – par ailleurs désormais vu comme un

(117) F. HAUMONT, *op. cit.*, p.105. Les plans d'aménagement « imposent des restrictions alors que la réalisation des projets relève de l'initiative des demandeurs de permis » (J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 104). Voy. égal. N. VAN DAMME et F. TULKENS, *op. cit.*, p. 23 : « l'affectation au plan de secteur détermine [...] les possibilités d'usages des biens immeubles » ; R. HAGELSTEIN, *Interaction entre règles et acteurs dans la production de l'espace bâti*, Presses universitaires de Louvain, 2002, p. 218 : « la règle ne fait pas la ville » ; M. PAQUES, « Implications et limites de la planification », *Amén.-Env.*, 1995, p. 4 : « les plans d'aménagement ne contraignent pas, en principe, à l'action » ; J. HOEFFLER, « Les mécanismes juridiques de l'aménagement du territoire », in *Le droit de la construction et de l'urbanisme*, Ed. Jeune barreau de Bruxelles, 1976, p. 192 : « le plan de secteur délimite les lieux où peut s'implanter chaque catégorie d'investissements, mais il n'arrête ni la décision de procéder à ceux-ci selon un programme préétabli, ni l'endroit où ils seront réalisés ».

(118) Voy. les indications que les zones sont « destinées à », « peuvent comporter » ou « ne peuvent comporter que » et que des éléments « y sont admis », « peuvent y être admis », « peuvent y être autorisés » ou « en sont exclus ». Les autres textes relatifs au plan de secteur ne font par ailleurs référence à aucune obligation qu'il ferait à quiconque, sauf celle d'adopter, le cas échéant, des mesures en cas de projet et celle d'adopter le cas échéant un instrument normatif intermédiaire.

(119) Art. 30bis et 34 du CWATUPE.

(120) On répondrait certes qu'en ce qui concerne les zones industrielles, on peut considérer que l'obligation ne vaut qu'en cas de mise en œuvre de la zone et donc, en lien avec un projet, mais semblable raisonnement ne pourrait à l'évidence s'appliquer à la zone d'habitat.

(121) N. VAN DAMME et F. TULKENS, *op. cit.*, p.8. Voy. égal. J. HOEFFLER, *op. cit.*, p. 207.

(122) Le schéma « établit [...] des missions à réaliser de diverses manières, par des politiques globales, des actions individuelles, des investissements et par la confection des plans d'aménagement » (M. PAQUES, « La flexibilité des règles et des plans », in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 41).

(123) Comp. J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *op. cit.*, p. 74.

(124) F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 105.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 127

plan/programme au sens de la directive 2001/42 relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement et de la convention d’Aarhus – et cela renforce l’idée qu’il comporterait des obligations à charge des autorités. Cela vaut également pour l’expropriation : certes, elle n’apparaît que comme une possibilité de mise en œuvre d’un plan d’aménagement, mais ne s’agit-il pas plutôt d’une capacité d’action destinée à permettre à l’autorité de remplir des obligations ? N’est-ce pas dans ce sens que Francis Haumont indique que « l’aménagement planifié » que le plan de secteur comporte

« ne pourra devenir effectif que par la mise en œuvre d’actions concrètes, d’opérations d’urbanisme qui réaliseront concrètement les constructions, les équipements, les aménagements prévus par la planification spatiale » (125) ?

La doctrine considère par ailleurs que la force obligatoire du plan de secteur (126) correspond à une obligation d’une double teneur dans le chef des pouvoirs publics : celle – déjà évoquée ci-dessus – de respecter le plan dans la délivrance des permis et celle d’« observer [ses] prescriptions dans la réalisation de leurs investissements immobiliers » (127). Pourquoi cette seconde obligation ne vaudrait-elle pas également pour des investissements non encore décidés ?

On dit encore que « dans une société libérale, l’acquisition des biens par l’État puis l’intervention de celui-ci dans le processus économique [...] restent l’exception » (128). Il est vrai que « [la voie normale] d’exécution des plans est libérale [...] elle consiste à attendre que les utilisateurs du sol et de l’espace conçoivent des projets et conformément leurs actes [aux] prescriptions planologiques qui apparaissent comme des obligations de ne pas faire. [...] Dans cette conception libérale, [...] l’administration ne prend pas d’initiative » (129). Mais il est vrai également qu’à tout le moins depuis la loi de 1962, le législateur a prévu, a organisé des mécanismes d’intervention directe plus ou moins musclée des autorités sur le territoire : l’expropriation, la préemption, le relotissement, le contrat, etc. C’est l’« autre forme de réalisation du plan [qui] permet à l’administration de prendre les choses en main [...] », évoquée par Michel Pâques (130).

Enfin, le nouvel article 1^{er} du CWATUPE ne fait-il pas des autorités régionale et communale des *gestionnaires* et *garants* de l’aménagement du territoire, en les amenant à *rencontrer* les besoins sociaux et environnementaux de la collectivité, notamment par la *gestion* qualitative du cadre de vie ? Cette nouvelle expression de leurs missions n’est-elle pas vue comme constituant une véritable obligation dans leur chef (131) ? Or cette nouveauté,

(125) *Id.*

(126) Qui devrait bien avoir un sens distinct de celui de sa valeur réglementaire.

(127) F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 288.

(128) N. VAN DAMME et F. TULKENS, *op. cit.*, p. 12.

(129) M. PÂQUES, « La flexibilité des règles et des plans », *op. cit.*, p. 33.

(130) *Ibid.*, p. 35.

(131) M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 79, citant par ailleurs J. SAMBON, « Commentaire de l’article 1^{er} », in *Commentaire systématique du CWATUPE*, classeur permanent, Kluwer.

instaurée par le décret du 27 novembre 1997, ne coïncide-t-elle pas précisément avec le changement de libellé de la référence aux espaces verts publics en zone d’habitat ?

En définitive, il ne nous semble donc pas exclu de considérer que les dispositions prescriptives du plan de secteur, celles qui, comme l’alinéa 3 de la définition de la zone d’habitat, comportent des obligations, impliquent en réalité, dans le chef des autorités, des obligations de faire, au-delà de l’exercice de leur mission d’instruction des demandes de permis.

Bien entendu, quand il sera saisi de la question, c’est le juge qui en décidera. Nul doute qu’il le fera en prenant en compte, outre les arguments juridiques qui viennent d’être évoqués, les considérations, d’une part, que « la simple régulation des initiatives privées [...] donne aux autorités une prise bien plus faible sur la construction du territoire qu’une action positive de l’autorité qui met en œuvre ses propres projets » (132), mais, d’autre part, que « les finances publiques limitent [...] naturellement l’effet concret [du pouvoir d’exproprier pour réaliser les prescriptions des plans] » (133).

S’il tranchait dans le sens d’une obligation de faire dans le chef des autorités, il devrait vraisemblablement considérer que :

- elle peut sans doute se traduire au minimum dans l’adoption d’un ou de plan(s) permettant de déterminer concrètement la localisation des espaces verts publics dans la ou les zone(s) d’habitat concernée(s), en assurant du même coup le respect non seulement de l’exigence de sécurité juridique, mais aussi du principe d’égalité entre propriétaires. L’obligation d’implanter des espaces verts publics requiert en effet à l’évidence un sérieux travail de précision ;
- dans bon nombre de cas, cependant, dès lors que cette obligation est celle de faire en sorte que la zone d’habitat contienne effectivement des espaces verts publics, elle dépasse celle de simplement « prévoir des espaces verts publics dans toute zone d’habitat » (134) et donc que, si l’adoption d’un plan peut évidemment aider à cet égard, elle ne peut à elle seule suffire et doit être complétée, voire remplacée par une intervention plus directe, accompagnée le cas échéant d’une expropriation.

Reste évidemment la question de l’autorité sur laquelle pèse cette (éventuelle) obligation : la Région wallonne ou les communes ? Certains municipalistes plaident en faveur du niveau communal (135), mais vraisemblablement sans avoir identifié les implications potentielles du texte. Il est vrai que, dans un certain nombre d’hypothèses, la commune serait plus à même que la Région de gérer la présence d’espaces verts publics en zone

(132) N. VAN DAMME et F. TULKENS, *op. cit.*, p. 8.

(133) *Ibid.*, p. 12.

(134) P. BOUILLARD, « Commentaire de l’article 26 », in *Commentaire systématique du CWA-TUPE*, Classeur permanent, p. 7.

(135) *Doc.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 270. L’autorité régionale ne semble d’ailleurs pas opposée à cette idée, puisqu’elle indique, dans le projet de SDER (p. 125), que « L’aménagement des espaces publics et des espaces verts relève de l’échelle locale ».

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 129

d’habitat (136). Mais cette considération n’est pas suffisante pour exclure la Région wallonne (137), soumise à l’article 1^{er} du CWATUPE au même titre que les communes et que rien n’interdit de prendre la main là où et quand elle l’entend. À défaut de consécration claire, aujourd’hui, du principe de subsidiarité dans le code (138), il faut donc considérer que ce sont les deux autorités qui sont soumises à l’obligation dont il est ici question.

Enfin, que l’alinéa 3 de l’article 26 du Code implique des interdictions, une obligation de faire ou une simple faculté et ce, à charge des particuliers et/ou des autorités, ses modalités potentielles de mise en œuvre seront examinées *infra* (139).

IV. — LE CHAMP D’APPLICATION *RATIONE LOCI* DE L’OBLIGATION D’ACCUEIL D’ESPACES VERTS PUBLICS

Visée à l’alinéa 3 de l’article 26 du CWATUPE, l’obligation d’accueil d’espaces verts publics est d’application en toute zone d’habitat du plan de secteur. Chaque zone d’habitat est concernée, quels que soient, entre autres, son taux d’occupation, sa superficie, sa proximité avec d’autres zones d’habitat le cas échéant bien pourvues d’espaces verts publics ou sa contiguïté avec des zones non urbanisables. Cela implique, par exemple, que l’urbanisation d’une très petite zone d’habitat sans espace vert public constitue une violation de l’obligation, même si un espace vert public est présent ou prévu à proximité immédiate mais dans une autre zone.

D’un autre côté, la zone d’habitat est la seule zone du plan de secteur dans laquelle l’implantation d’espaces verts publics est une obligation. Même la définition de la zone d’habitat à caractère rural ne contient pas semblable obligation.

Certes, la zone d’activité économique mixte doit comporter un périmètre ou un dispositif d’isolement qui consiste souvent en un espace vert, mais la correspondance entre les deux n’est pas systématique et il n’y a du reste aucune obligation qu’il s’agisse d’un espace public. Certes, la zone d’espaces verts et la zone de parc sont réservées à des espaces verts, mais, d’une part, il ne s’agit sans doute pas, comme nous l’avons vu, des mêmes espaces verts que ceux de la zone d’habitat et rien n’impose qu’ils soient publics et, d’autre part, contrairement à celle de la zone d’habitat, les définitions de ces zones ne font aucune obligation de créer des espaces verts là où il n’y en a pas.

(136) Cela correspond à l’idée du plan communal d’aménagement qui *précise* le plan de secteur.

(137) Qui est d’ailleurs également visée dans le projet de SDER (p. 125) : « Le service public de Wallonie (DGO3) établit une cartographie des espaces verts publics. Pour chaque pôle, cette cartographie sera accompagnée d’une analyse des besoins ».

(138) M. PÂQUES, « Centralisation et décentralisation en droit wallon de l’urbanisme », in *Liberal amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 559 et s.

(139) Voy., ci-dessous, la cinquième partie.

On trouve également une obligation potentielle d'espaces verts publics à l'article 128 du CWATUPE, sous la forme de charge d'urbanisme dont les permis peuvent être assortis, mais, d'une part, c'est sans lien avec une zone spécifique du plan de secteur et, d'autre part, il ne s'agit précisément que d'une éventualité, qui dépend de chaque projet et de l'appréciation discrétionnaire de l'autorité.

V. – LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION D'ACCUEIL D'ESPACES VERTS PUBLICS

A. – Les conditions d'admission des espaces verts publics

L'alinéa premier de l'article 26 du Code wallon est ainsi rédigé : « La zone d'habitat est principalement destinée à la résidence ». La fonction principale de la zone est donc la résidence. Le terme résidence (140) s'entend communément du lieu où les personnes habitent, c'est-à-dire le domicile (141). La zone d'habitat sert donc principalement à l'implantation d'immeubles qui servent d'habitations.

Si l'espace vert public est un accessoire obligatoire de la fonction de résidence, il est donc d'office compatible avec cette fonction et apparaît comme l'accessoire de la fonction principale.

La zone d'habitat est également une zone mixte qui peut accueillir d'autres fonctions que la résidence. Le texte légal (142) cite ainsi expressément les activités

« d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs ».

Le Code fixe deux conditions à l'implantation de ces activités en zone d'habitat : d'une part, elles ne doivent pas mettre en péril la destination principale de la zone et, d'autre part, elles doivent être compatibles avec le voisinage. L'autorité qui statue sur une demande tendant à autoriser en zone d'habitat un projet n'emportant pas création de résidences doit donc vérifier le respect des deux conditions précitées. Elle vérifiera également que la fonction principale de la zone est effectivement remplie à quelque endroit de la zone considérée, sous peine d'aboutir à une modification de fait d'une partie de la zone (143). La décision de l'autorité sera motivée sur ces points.

Ainsi, en vertu du prescrit de l'article 26 du Code, la zone d'habitat peut ne contenir que des résidences et des espaces verts publics. La résidence et

(140) Le concept vise les immeubles à appartements : C.E., n° 19.518, 15 mars 1979, *Soetemans* ; les établissements de séjour collectifs : C.E., n° 25.502, 21 juin 1985, *Marien*.

(141) <http://wikipedia.org/wiki/résidence>.

(142) Art. 26, al. 2, du CWATUPE.

(143) C.E., n° 104.228, 1^{er} mars 2002, *Wilmotte et Goffin*.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 131

l’espace vert public n’ont pas à justifier du respect des conditions imposées aux autres activités admissibles à titre facultatif, cela étant, compte tenu de sa caractéristique, certes obligatoire, d’accessoire, il nous semble que l’espace vert public doit servir la fonction principale de résidence de sorte qu’il ne peut ni la supplanter, ni la remplacer.

B. – Les modalités de mise en œuvre de l’obligation d’accueil d’espaces verts publics

Que l’alinéa 3 de l’article 26 du CWATUPE implique des interdictions, une obligation de faire ou une simple faculté et ce, à charge des particuliers et/ou des autorités, se pose la question des modalités de leur mise en œuvre. Ce sont ces modalités que nous examinons dans les lignes qui suivent.

1. – Dans le cadre du développement de projets

La demande de permis, la décision de l’autorité d’octroyer ou de refuser le permis, et les charges et conditions qui peuvent assortir les permis sont autant d’occasions de prendre en compte le prescrit légal.

a) Lors de l’élaboration du projet

La conception de projets d’urbanisation, privés, publics ou mixtes, en zone d’habitat doit-elle, d’une part, recenser la présence d’espaces verts publics à proximité, et, d’autre part, justifier dans quelle mesure, en fonction de la réponse à la première question, le projet emporte création d’un ou de plusieurs espaces verts publics ?

L’évaluation des incidences du projet qui accompagne chaque demande de permis peut fort utilement prendre en compte cette problématique, mais il semble qu’aucune obligation précise et claire de démontrer cette prise en compte par le projet ne résulte du prescrit légal. À défaut de texte mentionnant expressément la nécessité de recenser et de décrire les espaces verts publics, il nous semble qu’une lecture combinée de l’article D 66 du Code du droit de l’environnement et de l’annexe VII (144) de ce Code, qui détermine les formes et le contenu de l’étude d’incidences, permet de considérer que l’espace vert public devrait être mentionné et que l’impact du projet sur cet espace vert public devrait être analysé.

En effet, le paragraphe 1^{er}, 2^o de l’article D 66 du Code du droit de l’environnement, stipule que l’étude d’incidences doit examiner l’impact du projet sur le paysage alors que son annexe VII impose l’obligation de décrire les lieux, les abords du projet et de décrire les impacts importants directs et indirects que le projet est susceptible d’avoir sur l’environnement. Dans la mesure où l’espace vert public doit raisonnablement être compris comme faisant partie de l’environnement, fut-ce au titre du paysage, il nous semble

(144) Annexe VII du livre 1^{er} du Code de l’Environnement : forme et contenu minimum de l’étude d’incidences visés à l’article 67, § 2, de la partie décrétales.

bien qu’il convient de le décrire et que l’impact du projet sur cet espace doit être audité.

En pratique d’ailleurs, il n’est pas rare que les auteurs d’études d’incidences appréhendent d’emblée cette problématique, conscients de l’intérêt de la question pour la qualité de la présentation du projet.

Le formulaire de notice d’évaluation des incidences sur l’environnement (145) ne prévoit pas de point particulier relatif aux espaces verts publics, mais dès lors que la notice doit mentionner l’occupation du site il nous semble bien qu’elle doit aussi prendre en compte l’existence ou non d’espaces verts publics et mettre en rapport ses constatations avec les obligations imposées par l’article 26 du CWATUPE. Des renseignements relatifs à la présence ou à la création d’espaces verts publics pourraient être demandés par l’une des autorités chargées d’examiner la demande puisque, certes à titre exceptionnel, la production de documents complémentaires peut être sollicitée si ceux-ci sont jugés indispensables à la bonne compréhension du projet (146). Il est possible d’imaginer des circonstances particulières à l’occasion desquelles un complément d’information sur ce point serait demandé.

En matière de permis d’urbanisation, les espaces verts doivent faire l’objet d’une attention plus particulière. En effet, l’article 311 du CWATUPE, relatif à la composition de la demande de permis d’urbanisation ou de la demande de modification du permis d’urbanisation stipule, en son paragraphe 2, 1^o, que le rapport qui doit accompagner la demande contient « les options d’aménagement relatives (...) au paysage, à l’urbanisme, à l’architecture et aux espaces verts ». Cette disposition ajoute que les options d’aménagement décrivent en quoi le projet d’urbanisation « respecte, s’inspire, renforce ou corrige le contexte dans lequel il s’inscrit ».

Il n’est pas certain que l’on puisse trouver là une base suffisante pour exiger que la demande de permis d’urbanisation explique, au travers des options d’aménagement, comment la problématique des espaces verts publics est prise en compte.

b) Lors de la prise de décision par l’autorité

Accessoires obligatoires, les espaces verts publics doivent soit exister, soit être créés ou pouvoir l’être compte tenu des réserves de terrains disponibles dans la zone d’habitat concernée.

La décision de l’autorité ne peut échapper à l’exercice de vérification de l’existence ou non d’espaces verts publics au sein de la zone d’habitat. L’autorité doit rendre compte de cette vérification dans la motivation

(145) Voy. les art. D49 et s. du Code de l’Environnement notamment l’art. D67, § 2 et l’annexe I de l’arrêté de l’Exécutif régional wallon du 4 juillet 2002 organisant l’évaluation des incidences sur l’environnement dans la Région Wallonne, *M.B.*, 21 septembre 2002, p. 45.502.

(146) Art. 285, *in fine*, du CWATUPE ; art. 288, *in fine*, du CWATUPE ; art. 291, *in fine*, du CWATUPE.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 133

formelle de son acte, à défaut de quoi il nous semble que sa décision serait illégale.

Cette exigence de motivation formelle sera en outre accrue si la problématique de l’espace vert public est soulevée dans le cadre d’une réclamation ou d’un avis formulé dans le cadre de l’examen de la demande, l’autorité veillera à motiver sa décision sur ce point de manière à prendre en compte les considérations exprimées ou à expliquer les raisons pour lesquelles l’autorité opère son choix (147). Dans une telle hypothèse, elle sera également attentive à prendre en compte le prescrit du SDER sauf à expliquer les raisons pour lesquelles elle s’écarte de ses recommandations, lesquelles conseillent pour réaliser de « réels quartiers d’habitat » (148) de viser la constitution de quartiers structurés ; il s’agit notamment de réaliser des espaces publics de qualité, de constituer des lieux de référence au titre desquels le SDER cite (149) les espaces verts publics.

c) Au travers de l’imposition de charges et conditions

Les charges et conditions visées aux articles 123 et 128 du CWATUPE sont susceptibles de prendre en compte la problématique. En effet, le premier des articles cités prévoit que les permis peuvent être refusés ou assortis de conditions tandis que le second article dispose précisément (150) que les charges supportées par le demandeur couvrent notamment la réalisation ou la rénovation d’espaces verts publics, outre la fourniture de garanties financières nécessaires à leur exécution.

Le collège communal, le fonctionnaire délégué ou le gouvernement (151) sont les autorités (152) qui peuvent imposer ces charges et conditions et subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s’engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune ou à la Région, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles, la propriété d’espaces publics, en ce compris les espaces verts publics.

(147) Sur la base des principes applicables en matière de motivation des actes administratifs et de l’obligation de prendre en compte les avis et réclamations de sorte que chacun trouve dans la décision, une réponse à la question soulevées ; pour une application du principe voy., par ex., C.E., n° 223.832, 12 juin 2013, *Nagel*.

(148) SDER, p. 172.

(149) *Id.*

(150) Art. 128, § 2, al. 2 du CWATUPE.

(151) Le Gouvernement peut user de sa capacité à imposer la création d’un espace vert public tant dans les compétences de premier niveau qui lui sont expressément reconnues par le Code que dans le cadre d’une procédure de recours à l’encontre d’une décision de premier niveau ; en ce sens, voy. la circulaire ministérielle relative aux charges d’urbanisme visées à l’article 128 du Code wallon de l’Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, p. 1 (*M.B.*, 3 décembre 2009, p. 75.048).

(152) Art. 128, § 2 du CWATUPE.

Une circulaire (153) ministérielle relative aux charges d’urbanisme visées à l’article 128 du Code contient certaines informations relatives aux charges portant création ou rénovation d’espaces verts publics.

Cette circulaire rappelle tout d’abord que la réalisation de tout projet d’urbanisation doit permettre d’assurer un cadre de vie de qualité à ses futurs occupants, d’où la nécessité de penser adéquatement le projet en raison de son intégration, mais aussi de sa viabilité au sein d’un environnement déterminé. Elle rappelle également, en référence à l’article 1^{er} du CWATUPE, que les autorités poursuivent légitimement le but de rencontrer de manière durable les besoins sociaux par la gestion qualitative du cadre de vie.

L’imposition d’une charge relative aux espaces verts publics trouve ainsi une évidente légitimité.

Bien entendu, les charges ne peuvent être imposées qu’en respectant les principes (154) d’égalité et de proportionnalité de sorte que l’autorité qui envisage la possibilité d’imposer la création ou la rénovation d’un espace vert public, ou de plusieurs d’ailleurs, doit tenir compte de l’échelle du projet (155).

S’agissant de la localisation de la charge, la circulaire considère que celle-ci, en l’espèce l’espace vert public, doit être autorisée à proximité du projet autorisé afin d’établir une cohérence géographique entre le permis délivré et la charge d’urbanisme imposée. La charge peut donc être externe au projet. La charge peut également être interne au projet sans pour autant ne profiter qu’aux nouveaux occupants qui intégreront le projet. En effet, étant donné que les charges sont imposées au profit de la collectivité, l’autorité délivrante peut décider de la réalisation de la charge alors même que les bénéficiaires de la charge dépassent largement ceux du territoire communal, ou au contraire, ne profiter qu’à quelques proches voisins du projet (156).

Aux termes de la circulaire, la conception des espaces verts publics doit s’adapter au contexte rural ou urbain, et comprendre tous les éléments requis par la fonction et l’intégration paysagère : le mobilier urbain, l’éclairage, les plantations, l’aménagement de sol minéral ou végétal.

(153) Circulaire ministérielle relative aux charges d’urbanisme visées à l’article 128 du Code wallon de l’Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, *M.B.*, 3 décembre 2009, p. 75.048.

(154) La circulaire ministérielle précitée, relative aux charges d’urbanisme, rappelle, en page 2, que le premier de ces principes impose à l’autorité que des situations comparables soient au regard d’une mesure considérée, traitées de façon identique ; le principe de proportionnalité garanti l’équilibre entre les objectifs poursuivis dans l’intérêt général et les intérêts individuels des particuliers, il y a donc lieu de vérifier que les charges d’urbanisme imposées dans l’intérêt de la collectivité ne puissent avoir une importance déraisonnable par rapport à l’objet du permis sollicité par le demandeur.

(155) Ainsi que le précise d’ailleurs expressément la circulaire ministérielle relative aux charges d’urbanisme visées à l’article 128 du Code wallon de l’Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, p. 3 (*M.B.*, 3 décembre 2009, p. 75.048).

(156) Selon les termes de la circulaire ministérielle relative aux charges d’urbanisme visées à l’article 128 du Code wallon de l’Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, p. 2 (*M.B.*, 3 décembre 2009, p. 75.048).

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 135

Le même texte considère, en outre, comme impératif d’accorder une attention particulière aux coûts d’entretiens des espaces verts publics et d’exiger une évaluation des modes de gestion et de leur coût au regard des choix opérés pour leur réalisation sur le terrain.

L’article 128 du CWATUPE permet également à l’autorité délivrante d’imposer toute mesure « favorable à l’environnement ».

La circulaire ministérielle du 20 mai 2009 relative aux charges d’urbanisme visées à l’article 128 tente d’expliquer ce que le législateur a voulu dire par « mesure favorable à l’environnement » : il s’agit de tout aménagement permettant de diminuer l’impact des incidences environnementales du projet, notamment sur l’homme, la faune et la flore, le sol, l’air le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel ainsi que sur l’interaction entre ces facteurs.

Une telle formulation pourrait parfaitement englober les espaces verts publics. Il est d’ailleurs possible que ce soit le cas. Cependant, ces mesures dépassent le cadre strict des espaces verts publics et vise selon la circulaire des mesures telles que la réalisation d’aires végétales, de zone d’agrément ou d’espaces de plantations, il semble donc que le critère de distinction soit celui de l’accessibilité au public.

2. – En dehors du développement de projets

a) *La planification*

L’intérêt de la planification dans le cadre de la mise en œuvre de l’obligation d’implanter des espaces verts publics en zone d’habitat a été évoqué ci-dessus.

À la différence du permis (voy. *supra*) et de l’opération d’aménagement opérationnel (voy. *infra*), l’instrument de planification ne vise pas directement la réalisation d’un espace vert public. Il peut par contre :

- soit appliquer à une superficie donnée tel ou tel régime juridique correspondant à un espace vert public, avec un impact plus ou moins contraignant sur les projets et les permis, de nature telle qu’ils ne puissent aboutir qu’à la création d’un espace vert public. Certains des plans qui relèvent de cette catégorie peuvent cependant également servir de base à la création effective d’un espace vert public, par le biais de l’expropriation ;
- soit programmer, parmi les actions à mener par la ou les autorité(s) destinataires, la création d’espaces verts publics.

Dans les lignes qui suivent, nous identifions lesquels, parmi les instruments de planification institutionnalisés en droit de l’urbanisme et de l’environnement, peuvent aller dans ces sens. Nous examinons également ceux qui peuvent être assortis d’une expropriation pour assurer la création effective d’espaces verts ou seulement leur caractère public.

Prévoir des espaces verts publics implique nécessairement une restriction au droit de propriété. L'utilisation d'instruments de planification soulève donc inévitablement la question de l'indemnisation des dommages de plan. Nous avons cependant malheureusement dû renoncer à examiner cette question dans le cadre de la présente contribution.

Nous avons également dû renoncer à analyser la question – toujours difficile – des rapports que ces différents instruments normatifs et/ou programmatiques peuvent entretenir entre eux (157) et de ceux qu'ils peuvent entretenir avec les autorisations et permis, qu'ils relèvent ou non d'autres polices administratives.

i) La planification d'aménagement du territoire

Pour mettre en œuvre l'obligation d'accueil d'espaces verts publics en zone d'habitat, c'est la planification au niveau communal qui nous semble *a priori* idéale, pour éviter des directives abstraites souvent difficiles à mettre en œuvre dans chaque situation particulière. Mais le CWATUPE n'exclut nullement une planification au niveau régional.

La définition, à l'article 13 du CWATUPE, du contenu du SDER est si vague et si large que ce schéma peut sans aucun doute avoir un contenu relatif aux espaces verts publics. Reste que l'instrument doit avoir une portée régionale et non locale (158). On verrait donc mal que le SDER puisse servir à identifier la localisation et les limites d'espaces verts publics au sein de zones d'habitats déterminées. On verrait bien, par contre, qu'il comporte des objectifs généraux en termes de création et de gestion d'espaces verts publics. Comme on l'a déjà vu, c'est précisément le cas du nouveau projet de SDER. C'est aussi le cas du SDER de 2006, mais de manière nettement moins prégnante et nettement plus vague (159).

En théorie, l'un des règlements régionaux d'urbanisme pourrait être adopté avec comme effet de servir à établir des espaces verts publics. Il s'agit de celui relatif à « la division et la vente en lots d'un terrain », dès lors que le gouvernement pourrait y « prescrire des dispositions concernant la

(157) Pour un cas d'application aux espaces verts, voy. C.E., n° 173.949, du 9 août 2007, *Commune de Schaerbeek*, où le Conseil d'État valide la décision d'affecter un terrain en zone de parcs basée sur le classement de ce terrain comme site, en indiquant que, si l'autorité, pour décider de l'affectation d'un site, n'est pas liée par le classement de ce même site, « les deux polices poursuivent certains objectifs communs, comme la préservation des espaces verts ».

(158) Voy. le contenu des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 13.

(159) Ainsi, quand il y est question de « poursuivre les efforts de rénovation et de revitalisation déjà réalisés » afin d'assurer l'aménité des espaces publics, les espaces verts publics ne sont en rien mentionnés. Il en va de même quand il est dit qu'« il est indispensable d'améliorer en même temps la qualité et la diversité des logements et la convivialité des espaces publics et privés pour attirer de nouveaux habitants » y compris même là où « de vastes zones urbaines sont à restructurer fondamentalement ». Pas un mot des espaces verts publics, même quand il est question d'« amélioration du cadre de vie » dans « l'environnement bâti ». Sous le titre « IV. Répondre aux besoins primordiaux », « IV.1. Assurer un cadre de vie épanouissant », « B. Développer des lieux de socialisation dans les zones qui en sont dépourvues », il est quand même prévu d'« aménager et ouvrir au public des espaces verts dans les quartiers denses qui en sont dépourvus » (<http://sder.wallonie.be/ICEDD/CAP-sder2006/pages/mensder.htm>).

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 137

réservation des terrains pour des espaces verts » (160). À l’heure actuelle, un tel règlement n’existe pas.

Parler de révision de plan de secteur pour mettre en œuvre l’obligation d’implanter des espaces verts publics prévue au plan de secteur semble évidemment *a priori* dépourvu de sens. Une révision de plan de secteur pourrait cependant effectivement servir l’objectif de création d’espaces verts publics, par ajout de certaines prescriptions à certains endroits de la zone d’habitat (161) :

- indirectement, un périmètre de liaison écologique (162) ;
- ou des prescriptions complémentaires *ad hoc* (163), par exemple portant sur « la précision ou la spécialisation de l’affectation des zones ».

Il faudrait évidemment qu’elle atteigne un degré de généralité suffisant pour pouvoir être considérée comme ayant un « impact, des enjeux ou des incidences de niveau régional ou supra-régional » (164), à défaut de quoi c’est la voie du plan communal d’aménagement révisionnel (ci-après P.C.A.R.), avec un « nouveau zonage qui constitue une réponse à des besoins [...] qui peuvent être rencontrés par un aménagement local », qui devrait être retenue.

Qu’il soit de révision ou de précision du plan de secteur, le P.C.A. peut constituer un instrument normatif *ad hoc* pour la création d’espaces verts publics (165). Il peut en effet porter sur une partie seulement du territoire communal et doit comporter des options relatives aux espaces verts, ainsi que la détermination, « s’il échet », des emplacements réservés aux espaces verts (166).

D’autres instruments normatifs communaux peuvent également prévoir l’établissement d’espaces verts publics : le schéma de structure communal (ci-après S.S.C.) (167), le rapport urbanistique et environnemental (ci-après RUE) (168) ou le périmètre de remembrement urbain (ci-après P.R.U.) (169) ; le permis d’urbanisation aussi, en tant qu’instrument réglementaire (170).

(160) Art. 76 du CWATUPE.

(161) Semblable révision ne serait, à l’évidence, pas soumise aux règles de compensation de l’article 46, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o, dans la mesure où elle ne correspondrait pas à l’inscription d’une nouvelle zone d’urbanisation. Par contre, elle pourrait le cas échéant constituer un dommage de plan au sens de l’article 70 du CWATUPE.

(162) Art. 40, § 1^{er}, du CWATUPE.

(163) Art. 41 du CWATUPE.

(164) Art. 46, § 1^{er}, al. 1^{er}, du CWATUPE.

(165) Avec, *mutatis mutandis*, les mêmes impacts que la révision de plan de secteur quant au respect des règles de compensation et quant au régime d’indemnisation des dommages de plan.

(166) Art. 49, 1^o, du CWATUPE.

(167) Voy. le 8^o de l’art. 16, al. 2, du CWATUPE.

(168) Qui, suivant l’art. 33, § 2, 1^o, du CWATUPE, doit contenir des options relatives aux espaces verts.

(169) L’art. 127, § 1^{er}, 8^o, n’en définit pas le contenu, de sorte que rien ne s’oppose à ce qu’il vise des espaces verts publics.

A priori, la définition du contenu obligatoire de certains de ces instruments communaux n'autoriserait cependant pas à les utiliser spécifiquement aux fins d'établir – ou maintenir – un ou des espaces verts publics. Ainsi, par exemple, le P.C.A. doit-il comporter des « options d'aménagement » relatives non seulement aux espaces verts, mais aussi à l'économie d'énergie et aux transports, aux infrastructures et aux réseaux techniques, au paysage, à l'urbanisme, à l'architecture (171) : il semble impossible de répondre à cette exigence de contenu obligatoire si l'on veut n'adopter l'instrument que pour établir un espace vert public.

Nous pensons pourtant qu'à l'exception du S.S.C. (172), chacun de ces instruments communaux peut être utilisé spécifiquement dans ce but. Le P.R.U., d'abord, n'est pas exposé à l'objection qui vient d'être évoquée, puisque son contenu n'est pas défini (173). Quant au P.C.A. et au RUE, de deux choses l'une :

- soit on leur donne un contenu qui, tout en respectant l'énumération légale, correspond à celui d'un espace vert public. À titre d'exemple, on prévoit, au titre des options d'aménagement relatives aux infrastructures, que celles-ci sont interdites dans le périmètre concerné ;
- soit on considère que leur contenu obligatoire ne s'impose que lorsqu'il y a lieu. En suivant cette interprétation, il est possible de considérer qu'il n'y a pas lieu de prévoir des options d'aménagement relatives, par exemple, à l'architecture dans le périmètre d'un P.C.A. destiné à établir un espace vert public. Or la portée géographique du P.C.A. et du RUE correspond à une portion de territoire communal librement définie, de sorte que l'un de ces instruments peut fort bien être adopté pour ne couvrir que le périmètre d'un espace vert public à établir.

Par contre, aucun de ces instruments communaux ne pourrait spécifiquement servir à planifier l'implantation ou le maintien d'espaces verts publics sur l'ensemble du territoire communal.

Enfin, aucun des instruments relevant de la planification d'aménagement du territoire n'est de nature à assurer lui-même le caractère public des espaces verts publics qu'il peut viser. Reste donc à savoir lesquels peuvent, par le biais de l'expropriation, servir de base à la création concrète d'espaces verts et/ou assurer leur caractère public. Nous renvoyons à ce sujet à ce qui sera dit *infra*, à propos de l'expropriation.

(170) Art. 88, § 3, 1^o, du CWATUPE.

(171) Il en va de même, *mutatis mutandis*, du S.S.C. et du RUE. Seul le P.R.U. ne pose, sous cet angle, pas de problème, dès lors que... son contenu n'est pas défini.

(172) Il fait exception à ce qui va être dit, parce que son objet est le développement durable de l'ensemble du territoire communal.

(173) Il semble même être l'instrument idéal pour établir un espace vert public, puisqu'il vise « tout projet [...] de requalification et de développement de fonctions urbaines qui nécessite la création [...] d'espaces publics ».

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 139

ii) La planification environnementale

Le régime de la planification environnementale du Code de l’environnement ne comporte pas d’instrument spécifiquement dédié à l’établissement d’espaces verts publics. Il est d’ailleurs loin d’être certain que cet objectif relève de ceux de la planification environnementale, dès lors que, suivant l’article D.30 du Livre I^{er} du Code de l’environnement, la planification en matière d’environnement vise la « préservation des ressources naturelles et des écosystèmes », la « prévention et l’atténuation des nuisances à l’environnement provoquées par les activités humaines » et la « prise en compte à l’échelle de la Région de la dimension de développement durable », là où, comme nous l’avons vu, la création d’espaces verts publics relève avant tout d’une préoccupation sociale. Reste que la création ou préservation d’espaces naturels qui relèvent des objectifs de la planification environnementale du Code de l’environnement peut évidemment, pour autant que ces espaces s’implantent en zone d’habitat et soient publics, correspondre à la création ou préservation d’espaces verts publics visés par la présente analyse.

Ainsi, rien n’empêcherait sans doute que le programme d’action pour la protection de la nature de l’article D.46 du Livre I^{er} du Code de l’environnement vise des espaces verts dont certains seraient en zone d’habitat et seraient publics (174). De même, un plan communal d’environnement et de développement de la nature peut indirectement concourir à l’objectif d’établissement d’espaces verts publics, dès lors que, suivant l’article D.48, il doit en principe contenir « les actions menées par la commune dans le domaine de la préservation et du développement de la nature ».

Le parc naturel est défini, à l’article 1^{er} du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, par référence à

« un territoire rural, d’un haut intérêt biologique et géographique, soumis [...] à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné ».

A priori, donc, le parc naturel peut également indirectement (175) servir l’objectif de création d’espaces verts publics. Mais le parc naturel n’implique en réalité « aucune mesure directe de protection du milieu » (176). Combinée à sa superficie minimale de « 10.000 hectares d’un seul tenant », cette

(174) Ceci étant, sauf erreur, ce programme n’a toujours pas été adopté à ce jour.

(175) Le but n’est pas le même, puisqu’il est ici question de « haut intérêt biologique et géographique ». Le « développement social » évoqué dans la définition n’est, par ailleurs, pas du tout celui qui est relatif aux espaces verts publics (voy. C.-H. BORN et F. LAMBOTTE, « La conservation de la nature », *R.P.D.B.*, Complément X, *Urbanisme et environnement*, 2007, p. 1217) et, au reste, ce développement social n’est pas, dans cette définition, constitutif d’un but assigné au parc naturel, mais à un tempérament au but de protection du milieu. Ceci étant, suivant l’article 7 du même décret, le parc naturel vise malgré tout également, entre autres, à « assurer la protection, la gestion et la valorisation du patrimoine [...] paysager » et « encourager le développement durable [...] en contribuant [...] à l’amélioration de la qualité de la vie », ce qui correspond à certaines fonctions des espaces verts publics ici étudiés.

(176) C.-H. BORN et F. LAMBOTTE, *op. cit.*, p.1218.

considération implique qu'en réalité, le parc naturel n'est de loin pas l'instrument idoine pour la création d'espaces verts publics (177). Cependant, le plan de gestion qui doit obligatoirement régir un parc naturel pourrait, lui, aller dans ce sens, puisqu'il doit notamment viser « un échéancier des mesures à prendre, dans un délai de dix ans, pour mettre en œuvre le rôle visé à l'article 7 », avec le cas échéant « les modifications éventuelles des plans d'aménagement du territoire en vigueur » (178).

Le régime des sites Natura 2000 inscrit aux articles 25 et suivants de la loi du 1973 sur la conservation de la nature est tout autant éloigné des espaces verts publics. Son but, à savoir notamment « assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement dans un état de conservation favorable des types d'habitats naturels figurant à l'annexe VIII et des populations des espèces figurant à l'annexe IX », est sans lien avec les espaces verts publics de la zone d'habitat et il a d'ailleurs eu pour effet que, dans les faits, les sites Natura 2000 sont pour l'essentiel situés en zones non urbanisables du plan de secteur.

D'autres régimes de protection de la nature qui sont basés sur la définition de périmètres pourraient entraîner la création d'espaces verts publics (179). Nous ne visons par ailleurs ici que les instruments de planification organisés par le législateur : rien n'interdirait à une autorité d'adopter un plan *ad hoc* spécifiquement consacré aux espaces verts publics.

Aucun de ces instruments n'est de nature à assurer lui-même le caractère public des espaces verts publics qu'il viserait. Reste donc à savoir lesquels pourraient servir de base à la création concrète d'espaces verts et/ou assurer leur caractère public, par le biais de l'expropriation. Nous renvoyons à ce sujet à ce qui sera dit *infra*, à propos de l'expropriation.

iii) La protection du patrimoine

Dans le cadre de la protection du patrimoine immobilier (180), il est possible de procéder au classement d'un site qui correspond à une « œuvre de la nature » ou à une « œuvre combinée de l'homme et de la nature », dont la protection se justifie en raison de son intérêt social ou paysager (181). Dans ce cas, il s'agit d'assurer sa « conservation intégrée » par des « mesures qui ont pour finalité d'[en] assurer la pérennité, de veiller à son maintien dans le cadre d'un environnement approprié, bâti ou naturel, ainsi qu'à son affectation et son adaptation aux besoins de la société » (182). On connaît

(177) Rien n'interdirait, en application du décret lui-même, la suppression d'un espace vert public à un endroit précis.

(178) Art. 8 du décret de 1985.

(179) Celui des réserves naturelles domaniales, par exemple. Pour un inventaire de ces régimes, voy. C.-H. BORN et F. LAMBOTTE, *op. cit.*, pp. 1197 et s.

(180) Certes, un arrêté de classement ne constitue pas à proprement parler un plan ou un programme, mais il constitue encore moins une autorisation (M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 107). C'est ce qui explique que nous ayons décidé d'en parler ici.

(181) Art. 185, al. 1^{er}, du CWATUPE.

(182) Art. 185, al. 2, du CWATUPE.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 141

par ailleurs les effets juridiques contraignants d’un arrêté de classement, qui peuvent aller jusqu’à rendre le site concerné inconstructible, spécialement si les conditions particulières de l’arrêté de classement vont dans ce sens (183).

L’ensemble de ces éléments nous pousse à affirmer que l’arrêté de classement peut constituer un instrument intéressant de mise en œuvre de l’obligation de réalisation d’espaces verts publics, à tout le moins en termes de préservation, de maintien ou de restauration (184) d’un espace vert public existant (185) : dans un site protégé, « les éléments qui sont considérés comme remarquables et qui justifient une mesure de protection sont [...] avant tout l’espace et la végétation » et « le classement comme site peut porter sur des espaces naturels ‘purs’ » (186). Les conditions particulières d’un arrêté de classement peuvent « imposer des dispositions protectrices de la faune et de la flore » (187).

A priori, l’arrêté de classement ne semble cependant pas avoir pour effet d’assurer le caractère public de l’espace vert concerné, de sorte qu’à cet effet, le recours à l’expropriation, à supposer qu’il soit possible (188), est nécessaire. Reste que, suivant l’article 207 du CWATUPE, les conditions particulières, le cas échéant fixées dans un arrêté de classement, « peuvent impliquer des restrictions au droit de propriété » et que rien n’exclut, dans le texte, certains types particuliers de restrictions à ce droit. Michel Quintin indique à ce sujet que ces conditions « peuvent concerner non seulement la protection du bien mais aussi sa gestion, ce qui permettrait, selon certains auteurs, de modaliser l’affectation du bien » (189). Par ailleurs, suivant le récent article 215*bis* du CWATUPE, « selon les modalités qu’il détermine, le gouvernement organise l’ouverture au public des biens bénéficiant de l’intervention de la Région wallonne dans les frais de restauration », ce qui implique qu’à tout le moins les sites classés qui relèvent de l’article 215 peuvent se voir imposer l’accès au public, sans recourir à l’expropriation.

b) Les actions d’aménagement opérationnel

i) La revitalisation et la rénovation urbaines

Suivant l’article 172 du CWATUPE,

« l’opération de revitalisation urbaine est une action visant, à l’intérieur d’un périmètre défini, l’amélioration et le développement intégré de l’habitat, en ce compris les fonctions de commerce et de service, par la mise en œuvre de conventions associant la commune et le secteur privé ».

(183) M. QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel*, Bruges, Vanden Broele, 2009, p. 168.

(184) Voy. l’art. 215 du CWATUPE.

(185) Voy. M. QUINTIN, *op. cit.*, p. 167. Voy. égal. C.E., n° 173.949, du 9 août 2007, *Commune de Schaerbeek*, où le Conseil d’État indique clairement que la police de la protection du patrimoine poursuit notamment l’objectif de préservation des espaces verts.

(186) M. QUINTIN, *op. cit.*, p. 168, citant P. THIEL.

(187) M. QUINTIN, *op. cit.*, p. 205 et réf. citées.

(188) Voy. *infra*.

(189) M. QUINTIN, *op. cit.*, p. 205

Certes, définie de la sorte, l'opération de revitalisation urbaine n'est pas focalisée sur la création d'espaces verts. Mais elle ne l'exclut pas non plus, ce qui permet donc à cette opération de constituer un instrument potentiellement intéressant de création d'espaces verts. C'est d'autant plus le cas qu'alors que l'on sait que le principal intérêt de l'instrument réside dans la subvention régionale qui y est associée, le même article 172 prévoit que cette dernière peut aller jusqu'à couvrir 100% de « l'aménagement d'espaces verts » (190). Reste évidemment à assurer le caractère public de ces espaces verts. Le texte décretaal n'est à cet égard d'aucune utilité : il ne prévoit rien dans ce sens. La convention de partenariat à conclure entre la commune et le secteur privé peut évidemment mettre en place l'accès du public aux espaces verts, le cas échéant par transfert de propriété ou démembrement de droit réel. À défaut, l'expropriation pourrait-elle être mise en œuvre ? Nous renvoyons à ce qui en sera dit ci-dessous.

Suivant l'article 173 du CWATUPE, l'opération de rénovation urbaine est

« une action d'aménagement globale et concertée, d'initiative communale, qui vise à restructurer, assainir ou réhabiliter un périmètre urbain de manière à y favoriser le maintien ou le développement de la population locale et à promouvoir sa fonction sociale, économique et culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres ».

Dans ce cadre, le CWATUPE fait de « la création ou l'amélioration d'espaces verts » l'une des actions de rénovation urbaine permettant de « maintenir et améliorer l'habitat » (191). L'opération est donc naturellement destinée à la création d'espaces verts. Leur caractère public n'étant cependant pas nécessairement assuré, il faut donc passer par l'expropriation, le cas échéant (192).

ii) Les SAR et les S.R.P.E.

La définition des actes et travaux de réaménagement d'un site à réaménager (ci-après SAR) n'exclut pas que cet instrument soit utilisé pour faire d'un site désaffecté un espace vert (193). En effet, il y est notamment fait référence à la réhabilitation (194), elle-même définie par référence, entre autres, à « l'engazonnement, les plantations et le boisement » (195). Mais la réhabilitation, c'est potentiellement bien d'autres choses. Et le réaménagement, c'est potentiellement bien d'autres choses que la réhabilitation : rénovation, assainissement, construction et reconstruction. Même s'il peut y servir, il est donc loin d'être certain que le SAR soit l'instrument idéal pour créer un espace vert public. Quant à son caractère public, il ne découle en rien de l'arrêté de désignation de SAR : il faut recourir à l'expropriation, si c'est envisageable (196).

(190) Art. 172, § 2, du CWATUPE.

(191) Art. 173 du CWATUPE.

(192) Voy. ce qui en sera dit ci-dessous.

(193) Tel semble d'ailleurs être le cas de certains terrils.

(194) Art. 167, 2°, du CWATUPE.

(195) Art. 453 du CWATUPE.

(196) Voy. *infra*.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 143

Il en va de même, nous semble-t-il, des sites de réhabilitation paysagère et environnementale d’intérêt régional (ci-après S.R.P.E.) : si l’instrument peut éventuellement servir pour créer un espace vert public, ce ne sera le cas que le cas échéant, à savoir si cette création correspond à une réhabilitation paysagère et environnementale, sans doute définie par référence aux travaux de restauration de l’aspect des lieux tant au niveau paysager qu’au niveau environnemental, visée à l’article 182, § 2, alinéa 1^{er}, du CWATUPE.

iii) L’expropriation

L’expropriation permet évidemment à la personne publique qui la réalise de donner au public accès au terrain qui en fait l’objet et donc de conférer le caractère public à l’espace vert le cas échéant créé.

Un certain nombre de régimes juridiques parmi ceux qui viennent d’être examinés au titre de la planification et des actions d’aménagement opérationnel répondent à l’exigence constitutionnelle et conventionnelle de base légale pour fonder le recours à l’expropriation. Tel est le cas des régimes applicables :

- au plan de secteur et au P.C.A., pour autant que l’expropriation soit « nécessaire à la réalisation ou à la mise en œuvre des prescriptions des plans » (197) ;
- au P.R.U. (198) ;
- à la revitalisation et à la rénovation urbaines (199) ;
- aux SAR (200) ;
- aux S.R.P.E. (201) ;
- aux parcs naturels (202) ;
- aux sites Natura 2000 (203).

Encore faut-il remarquer, en ce qui concerne les S.R.P.E., que l’expropriation ne peut être utilisée que si le propriétaire ne procède pas aux travaux imposés et non, donc, pour conférer un caractère public à un espace vert (204).

Les régimes applicables aux instruments suivants ne comportent par contre pas de base légale autorisant l’expropriation :

- le S.S.C., le RUE, le P.R.U., le permis d’urbanisation ;
- le programme d’action pour la protection de la nature ;

(197) Voy. l’art. 58, al. 1^{er}, du CWATUPE ; F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 295 : « toutes les acquisitions d’immeubles nécessaires à la réalisation des prescriptions des plans de secteur [...] peuvent être réalisées par la voie de l’expropriation pour cause d’utilité publique ».

(198) Voy. l’art. 181, al. 1^{er}, 5^o, du CWATUPE.

(199) Voy. l’art. 181, al. 1^{er}, 3^o et 4^o, du CWATUPE.

(200) Voy. l’art. 181, al. 1^{er}, 1^o, du CWATUPE.

(201) Voy. l’art. 182, § 2, du CWATUPE.

(202) Art. 6, al. 4, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

(203) Art. 6bis, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

(204) N. VAN DAMME, V. BERTRAND et F. MOISES, « Instruments de revalorisation urbaine, marchés publics et P.P.P. », in M. DELNOY (dir.), *Actualités du droit de l’aménagement du territoire et de l’environnement*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p. 144.

– le plan communal d’environnement et de développement de la nature.

Le régime de protection du patrimoine ne comporte pas non plus, à proprement parler, de base légale autorisant l’expropriation, mais on a vu ci-dessus que ce n’est pas nécessairement problématique.

Reste à savoir si, dans le cadre de ces régimes auxquels l’expropriation n’est pas expressément associée, la création d’un espace vert public peut être réalisée par une expropriation basée sur la loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d’expropriation pour cause d’utilité publique ou sur la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d’extrême urgence en matière d’expropriation pour cause d’utilité publique. L’article 1^{er} de ces lois «[permet] au pouvoir exécutif de se substituer au pouvoir législatif dans l’appréciation des cas d’expropriation », pour autant que « le bien à exproprier [soit] destiné à un usage public » (205). Or, compte tenu de sa définition, tel est clairement le cas d’un espace vert public. La réponse à la question paraît donc positive, mais uniquement, nous semble-t-il, dans les cas où l’expropriation peut être décidée et réalisée par le gouvernement (206).

Enfin, dans tous les cas, la condition constitutionnelle et conventionnelle d’utilité publique est, nous semble-t-il, remplie quand il s’agit de créer un espace vert public, dès lors que, d’une part, il a été démontré ci-dessus que les espaces verts publics sont d’intérêt général et, d’autre part, ils sont par définition ouverts au public (207).

C. – Conclusions

Dans le cadre de projets soumis à permis, il nous semble que tant le demandeur – dans sa notice d’évaluation préalable ou dans son étude d’incidences, voire plus généralement dans les autres éléments de son dossier de demande quand il s’agit d’un projet d’urbanisation – que l’autorité compétente – dans sa décision sur la demande de permis – doivent procéder à une évaluation des impacts du projet sur les espaces verts publics le cas échéant existants ou sur l’éventuelle absence d’espaces verts publics. Une compensation de destruction ou une création s’impose peut-être, par le biais de charges d’urbanisme ou, plutôt, de conditions. Alternativement, c’est peut-être le refus de permis qui s’impose.

Idéalement, les espaces verts publics devraient faire l’objet d’une planification. Idéalement, sans doute, elle devrait être communale, même si des objectifs généraux en termes de création et de gestion d’espaces verts

(205) E. CAUSIN, *Droit des victimes d’expropriation et d’autres privations de propriété*, Limal, Anthemis, 2011, p. 75.

(206) Sur cette condition, *ibid.*, p. 73.

(207) Nous reconnaissons qu’il ne s’agit là que d’une appréciation sommaire, qui mériterait d’être approfondie. Sur le critère de l’utilité publique de l’expropriation, voy. not. E. CAUSIN, *op. cit.*, pp. 77 et s.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 145

publics pourraient également trouver leur place dans une planification régionale.

Une série d’instruments à portée générale prévus en droit de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme peuvent être utilisés pour planifier la présence des espaces verts publics en zone d’habitat. La plupart d’entre eux peuvent l’être à titre spécifique, mais n’ont qu’une portée géographique limitée, infra-communale (208). Inversement en quelque sorte, le S.S.C. peut être utilisé sur l’ensemble du territoire communal, mais ne peut viser spécifiquement les espaces verts publics. Ainsi donc, aucun de ces instruments communaux ne pourrait spécifiquement servir à planifier l’implantation ou le maintien d’espaces verts publics sur l’ensemble du territoire communal. Une combinaison entre un S.S.C. et plusieurs P.C.A., par exemple, pourrait donc s’imposer. Rien n’interdirait par ailleurs de recourir à un instrument *ad hoc*, non prévu par le CWATUPE, qui porterait spécifiquement sur ce thème et ce, sur l’ensemble du territoire communal. En tout état de cause, aucun des instruments relevant de la planification d’aménagement du territoire n’est de nature à assurer lui-même le caractère public des espaces verts publics qu’il peut viser et le recours à l’expropriation est donc indispensable.

Le régime de la planification environnementale du Code de l’environnement ne comporte pas d’instrument spécifiquement dédié à l’établissement d’espaces verts publics. Il est d’ailleurs loin d’être certain que cet objectif relève de ceux de la planification environnementale. Éventuellement, le plan communal d’environnement et de développement de la nature pourrait être utilisé à cette fin, mais clairement sans que ça soit idéal. En tout état de cause, aucun de ces instruments n’est de nature à assurer lui-même le caractère public des espaces verts publics qu’il viserait et, à nouveau, le recours à l’expropriation s’impose.

Un arrêté de classement d’un site qui correspond à une « œuvre de la nature » ou à une « œuvre combinée de l’homme et de la nature » peut parfaitement s’inscrire dans l’objectif dont il est ici question, d’autant que cet arrêté n’implique pas nécessairement le recours à l’expropriation pour assurer le caractère public de l’espace vert concerné.

Enfin, les diverses opérations d’aménagement actif ou opérationnel peuvent théoriquement être utilisées dans le but ici examiné. Le SAR, notamment, peut y servir, même s’il n’est sans doute pas l’instrument idéal pour créer un espace vert public, sauf éventuellement à titre provisoire.

L’expropriation est expressément associée dans les textes à un certain nombre des instruments qui viennent d’être visés. Quand ce n’est pas le cas, l’expropriation nous semble possible sur la base de la loi du 27 mai 1870 ou de la loi du 26 juillet 1962, pour autant qu’elle soit décidée et réalisée par le gouvernement.

(208) C’est le cas, également, dans le cadre du futur CoDT, du périmètre U.

VI. — LES ALTERNATIVES À L'OBLIGATION D'ACCUEIL D'ESPACES VERTS PUBLICS

Existe-t-il des exceptions à l'obligation d'accueil d'espaces verts publics en zone d'habitat ? Nous avons vu que le prescrit de l'article 26 du CWATUPE ne mentionne ni alternative, ni exception.

Il nous revient cependant de nous poser trois questions. La première porte sur l'identification des hypothèses dans lesquelles on peut envisager de supprimer un espace vert public. La deuxième question porte sur le sort qu'il faut réserver à un projet, non constitutif d'espaces verts, envisagé sur le dernier terrain disponible d'une zone d'habitat. Enfin, la troisième question porte sur les solutions à mettre en œuvre lorsque le prescrit légal n'a pas été pris en compte et qu'une zone d'habitat ne comporte pas d'espaces verts publics.

S'agissant de la première question, il convient de considérer que l'espace ou les espaces verts publics ne peuvent être supprimés que si la zone d'habitat continue d'accueillir des espaces verts publics malgré la ou les suppressions intervenues.

S'agissant de la deuxième question, nous avons vu précédemment qu'un projet de constructions destinées à l'habitat peut apparaître comme déstructurant pour la zone d'habitat qui se trouverait privée d'espaces verts publics. Dans cette hypothèse, le projet doit faire l'objet d'un refus. La règle peut en effet aboutir à ce que des terrains constructibles ne puissent plus l'être s'ils constituent la dernière ressource disponible pour réaliser l'obligation prescrite (209). Il nous semble toutefois que l'autorité pourrait octroyer un permis dans le dernier espace capable d'une zone d'habitat, alors qu'elle ne comporte pas, ou pas suffisamment, d'espaces verts publics, sur la base d'une condition qui imposerait de créer suffisamment d'espaces verts publics ailleurs dans la zone (210).

S'agissant de la troisième question, nous avons vu que l'autorité compétente doit veiller à ce que la zone d'habitat reçoive des espaces verts publics ou privés, accessibles au public. Si tel n'est pas le cas, l'autorité compétente

(209) En ce sens, voyez F. LAMBOTTE « L'intégration du zonage écologique dans le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine » in *Le zonage écologique*, sous la direction du CEDRE, Actes du Colloque organisé à Gembloux le 29 mars 2001, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 73.

(210) Le Conseil d'État a, en effet, déjà eu l'occasion de juger qu'il n'est pas interdit à une autorité administrative de délivrer un permis de bâtir en tenant compte de l'évolution future des lieux, pour autant, d'une part, que celle-ci ne soit ni incertaine, ni indéterminée dans le temps et que, d'autre part, elle soit en mesure de préciser sur quels éléments elle fonde son appréciation (C.E., n° 54.000, du 22 juin 1995, *Sterckmans*). Pour garantir la validité de la condition au regard de la jurisprudence du Conseil d'État, la condition devrait sans doute idéalement porter sur un bien sur lequel le demandeur de permis dispose de droits suffisants. La question de savoir si, dans le cas contraire, il pourrait être recouru à l'expropriation et quand celle-ci devrait, le cas échéant, être réalisée par rapport à l'octroi du permis nécessiterait des développements complémentaires.

La zone d’habitat doit aussi accueillir des espaces verts publics 147

devra rétablir la conformité au prescrit légal, le cas échéant par le biais de l’expropriation de terrains ou celui de l’imposition de charges d’urbanisme (211).

Les possibilités d’user de réformes planologiques (plans communaux, plans communaux révisionnels ou révision de plan de secteur) ont été examinées *supra* (212). Ces solutions, sous les réserves qui ont été développées, pourraient être mises en place, soit pour mettre en œuvre un nouvel équilibre de la zone en organisant le remplacement ou la réorganisation d’espaces verts publics – en réponse à la première question –, soit comme l’ultime possibilité de rétablir l’équilibre de la zone d’habitat privée de son accessoire obligatoire, en imposant un espace vert public – en réponse à la troisième question –.

Enfin, il faudra évidemment examiner le futur CoDT pour déterminer si ses nouveautés faciliteront le respect de l’obligation d’espaces verts publics ici examinée, par exemple par une simplification de la procédure de révision du plan de secteur ou l’instauration de nouveaux instruments de planification.

CONCLUSIONS

D’un point de vue juridique, un espace vert public peut être défini comme une superficie délimitée accessible à la généralité des particuliers et où la végétation est dominante. D’ordre social, sa fonction est avant tout d’améliorer la qualité de vie des habitants en zone urbanisée, ce qui ne l’empêche évidemment pas nécessairement de s’inscrire dans un maillage vert relevant de la protection de l’environnement.

Depuis le 1^{er} mars 1998, le CWATUPE impose une véritable obligation de présence concrète d’espaces verts publics dans chaque zone d’habitat (213) du plan de secteur. Le pluriel implique qu’il y en ait au moins deux.

Les autorités compétentes sont les premiers destinataires de cette obligation. Elles doivent donc faire en sorte que chaque zone d’habitat contienne effectivement au moins deux espaces verts publics.

Dans leur chef, cette obligation se traduit avant tout dans des décisions relatives aux demandes de permis. C’est ainsi que le permis autorisant un projet qui implique la suppression d’un espace vert public existant doit le cas échéant être assorti d’une charge ou condition de compensation. C’est ainsi également qu’un permis doit le cas échéant être refusé s’il concerne un projet qui porte sur la dernière superficie susceptible d’accueillir un espace vert public dans la zone d’habitat concernée et que la création d’un espace de ce type s’y impose.

(211) En ce sens, voyez F. LAMBOTTE, *op. cit.*, p. 73

(212) Voy. le point V.B.2.a.1. de notre contribution.

(213) Mais seulement dans cette zone.

L'obligation doit sans doute également se traduire dans l'un ou l'autre instrument de planification. Divers instruments peuvent être utilisés à cet effet, spécialement dans le cadre du CWATUPE : S.S.C., P.C.A... Au vu de leur portée géographique et de leur contenu obligatoire, c'est d'ailleurs sans doute en réalité une combinaison de deux de ces instruments qui s'impose, ou une combinaison de l'un d'entre eux avec un document *ad hoc* et spécifique, non prévu par le Code. Le plus souvent indispensable pour assurer le caractère public des espaces verts, l'expropriation est expressément associée dans les textes à un certain nombre d'instruments prévus par le Code ; quand ce n'est pas le cas, l'expropriation semble possible sur la base de la loi du 27 mai 1870 ou de la loi du 26 juillet 1962, pour autant qu'elle soit décidée et réalisée par le gouvernement. L'arrêté de classement relevant de la protection du patrimoine immobilier peut également constituer un instrument très utile, mais à titre ponctuel seulement.

Enfin, il n'est pas exclu que l'obligation d'espaces verts publics impose aux autorités des actions concrètes de création d'espaces verts publics. La jurisprudence tranchera cette question.

Quelles que soient les modalités de mise en œuvre de cette obligation dans le chef des autorités, ces dernières disposent d'un grand pouvoir d'appréciation dans la définition de la configuration, de la composition, de la superficie, de la proportion, de l'accessibilité et de la localisation des espaces verts publics. Ce pouvoir n'est pas pour autant absolu : il est encadré par un contrôle du juge sur l'exercice effectif par l'autorité de ce pouvoir ; la présence, dans la décision, d'une motivation formelle à ce sujet ; l'existence et l'adéquation d'une réponse par l'autorité à d'éventuelles réactions recueillies au cours d'une enquête publique et/ou administrative ; l'existence d'éléments justificatifs exacts et pertinents ; l'absence d'erreur manifeste d'appréciation.

Enfin, l'obligation que nous avons analysée en est également une, dans une certaine mesure, dans le chef des particuliers. Le demandeur de permis doit faire en sorte que sa demande tienne compte des espaces verts publics existants, voire à créer. Cela vaut tant sur le fond, s'il espère obtenir son permis, que sur la forme, s'il ne veut pas que le permis obtenu soit par la suite annulé par le Conseil d'État. Au-delà, il n'est pas exclu que l'obligation implique également des actions concrètes dans le chef des particuliers, mais cette question dépasse les limites de la présente contribution.

Liège et Mons, le 16 janvier 2015