

prises en compte dans la détermination de la superficie minimale habitable des pièces à usage collectif.

Il n'est pas établi que la superficie de ces pièces ne respecterait pas les règles minimales édictées par l'article 18, paragraphe 2, de celui-ci.

Le premier moyen de la requête ne peut être retenu.

(...)

Par ces motifs,

Le Conseil d'État décide :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

(...)

Siég. : Mme S. Guffens (prés.), M. M. Pâques (rapp.) et Mme A.-Fr. Bolly. Greffier : M. X. Dupont.

Aud. : Mme I. Leysen (avis conforme).

Plaid. : M^{es} Fl. Natalis (*loco* P. Henry et N. Van Damme), B. Hendrickx et X. Drion (*loco* P. Lejeune).

J.L.M.B. 19/241

Observations

Indépendance des polices administratives et des législations : le Conseil d'État coupe court à la longue portée

Introduction

1. Il est des questions juridiques dont les réponses confondent non seulement le citoyen *lambda*, mais également le juriste, spécialisé ou non. Le principe d'indépendance des polices, et particulièrement son articulation avec le principe de hiérarchie des normes, n'échappe pas à ce phénomène.

Inéluctablement, l'augmentation du nombre de polices administratives spéciales et la complexification des phénomènes encadrés par le droit font s'accroître les hypothèses dans lesquelles un même fait matériel est potentiellement régi par plusieurs polices administratives. Les nombreux cas de concours de polices de l'environnement, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire ou encore du logement, régulièrement rencontrés en pratique, en sont la parfaite illustration¹.

Face à cette recrudescence des concours de polices et en l'absence de solution clairement énoncée par le législateur, la confrontation entre l'indépendance des polices et les principes de droit administratif constitue un enjeu majeur, mis en évidence dans l'arrêt *Ville de Liège* ici commenté².

Dans les lignes qui suivent, après avoir situé cet arrêt dans son contexte jurisprudentiel (A), nous tenterons de développer en quoi nous pensons que son enseignement principal transcende la seule question de l'articulation entre polices du logement et

¹ Sur ce phénomène de démultiplication des polices qui affectent l'usage d'un bien, voy. la synthèse faite dans C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », in M. Delnoy, C.-H. Born et N. Van Damme (sous la direction de), *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, notamment pp. 369 à 371.

² C.E., n° 241.879 du 21 juin 2018, *Ville de Liège*, publié ci-avant p. 985.

de l'urbanisme et, surtout, mérite selon nous un écho durable dans la jurisprudence du Conseil d'État (B).

A. L'enseignement de l'arrêt commenté dans son contexte jurisprudentiel

2. En cas de concours de polices spéciales, la jurisprudence recourt traditionnellement³ à deux principes corollaires de droit administratif : les principes d'indépendance et de cumul des polices administratives.

Le principe d'*indépendance* ou de *séparation* des polices administratives a pour destinataire essentiel l'administration et implique qu'il ne peut y avoir ni d'influence, ni de prééminence d'une police administrative étrangère à celle dont l'autorité est saisie. En d'autres termes, matériellement, l'autorité administrative investie de la compétence de contrôler le respect d'une police déterminée n'est pas tenue – voire ne doit pas – prendre en considération des critères d'appréciation qui relèvent d'une autre police.

Le principe de *cumul* des polices implique, quant à lui, que toutes les polices doivent être respectées pour la réalisation d'un même acte matériel et ce, sans qu'un ordre chronologique soit déterminé pour l'obtention des autorisations administratives le cas échéant nécessaires. Comparativement au principe d'indépendance dont l'autorité est le principal destinataire, le principe de cumul s'adresse davantage à l'administré. Celui-ci ne peut pas réaliser l'acte matériel qu'il projette sans veiller à obtenir le feu vert des autorités compétentes ou à se conformer aux différentes polices administratives encadrant l'acte matériel qu'il réalise.

La principale conséquence redoutée de l'application des principes d'indépendance et de cumul des polices administratives est que plusieurs décisions ou actes juridiques relatifs à un acte matériel identique sont susceptibles d'aboutir à des appréciations divergentes et donc de contrarier l'administré : l'obtention d'une autorisation dans une police déterminée crée une impression de droits acquis, et la contradiction, expresse ou non, entre plusieurs actes successifs est de nature à porter atteinte à la confiance légitime de l'administré dans l'autorité.

Face à cet obstacle, le législateur peut développer une solution qui consiste à articuler entre elles les polices spéciales susceptibles de s'appliquer à un même acte matériel : il s'agit là d'une exception non contestée, et non contestable, au principe d'indépendance des polices.

Mais les principes d'indépendance et de cumul des polices impliquent également le risque de contrariété d'un acte d'une police déterminée à un acte d'une valeur supérieure relevant d'une autre police.

Face à cet autre obstacle, le Conseil d'État a développé, voire consolidé, au début du XXI^e siècle⁴ une jurisprudence de laquelle il découle qu'en matière de concours de polices, le principe de hiérarchie des normes impose à l'autorité qui intervient dans le cadre d'une police administrative déterminée le respect d'une norme supérieure relevant d'une autre police⁵.

Le principe de hiérarchie des normes a ainsi été érigé en exception absolue aux principes d'indépendance et de cumul des polices administratives et ce, tant en jurisprudence qu'en doctrine, où il a été exposé que le respect par un acte individuel

³ Depuis, l'arrêt du Conseil d'État n° 4.640 du 25 octobre 1955, *Delva*, et, essentiellement, le célèbre arrêt *Huriaux-Poncelet* rendu en 1974 par le Conseil d'État (C.E., n° 16.236 du 8 février 1974, *Huriaux-Poncelet*).

⁴ Certes, les germes de ce mouvement se trouvaient déjà dans des arrêts plus anciens du Conseil d'État. Voy. par exemple, C.E., n° 41.117 du 20 novembre 1992.

⁵ Voy. notamment la jurisprudence des années 2000 visée dans C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », *op. cit.*, p. 379.

d'une prescription d'intensité juridique supérieure s'impose « dans tous les cas, y compris lorsque l'acte individuel et le règlement concernés sont fondés sur des législations distinctes »⁶. Parfois, le principe de hiérarchie des normes n'a été qualifié que de « tempérament » à ce double principe⁷.

En matière d'urbanisme, cette exception a souvent concerné la « longue portée » des plans d'aménagement à valeur réglementaire vis-à-vis des actes relevant d'autres polices⁸. C'est dans cette optique que, selon le Conseil d'État, le principe d'indépendance des polices ne change rien à la règle selon laquelle « une autorité qui est appelée à délivrer une autorisation individuelle en application d'une réglementation déterminée doit se conformer à toutes les prescriptions de valeur législative ou réglementaire, fussent-elles relatives à une autre police administrative »⁹. En pareille hypothèse, a enseigné le Conseil d'État, seul intervient un jugement de compatibilité avec le zonage et non d'appréciation du bon aménagement des lieux¹⁰.

Cette jurisprudence ne s'est cependant pas limitée au zonage en matière d'aménagement du territoire : cette « longue portée » de dispositions à valeur normatives a été reconnue à des dispositions légales ou réglementaires destinées à être respectées, selon le Conseil d'État, par les autorités compétentes pour délivrer les autorisations urbanistiques et/ou environnementales, par exemple pour ce qui concerne les dispositions réglementaires du Code de l'eau¹¹ ou les dispositions relevant de la police du logement¹².

Cet enseignement réservant une « longue portée » aux dispositions normatives d'une police étrangère s'est en réalité inscrite dans une tendance plus générale – et selon nous critiquable – consistant, à travers la jurisprudence du Conseil d'État, à exiger de l'autorité compétente pour délivrer une autorisation urbanistique un examen du respect de toute norme légale ou réglementaire qui lui est supérieure, en ce compris lorsque cette norme relève du droit civil¹³.

⁶ B. JADOT, « Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes », in X. *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 212.

⁷ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 167. L'auteur y vise en effet l'articulation par la loi commune « exception » au double principe de cumul et d'indépendance, tandis que la hiérarchie des normes y est identifiée comme un « tempérament ».

⁸ Voy., à titre d'exemples : C.E., n° 134.321 du 18 août 2004, *A.S.B.L. Ardennes liégeoises*, et la note de M. Pâques à son sujet (M. PÂQUES, « Police générale et urbanisme », *Amén.*, 2005/1, pp. 64 et s.) ; C.E., n° 154.194 du 26 janvier 2006, *Commune de Marche-en-Famenne e.a.* et C.E., n° 182.966 du 15 mai 2008, *Verschueren*.

⁹ C.E., n° 173.946 du 9 août 2007, *Hagon*.

¹⁰ C.E., n° 154.439 du 2 février 2006, *Bulion*.

¹¹ Voy. notamment l'hypothèse où le Conseil d'État juge que le permis d'environnement relatif à la production de lisier par un agriculteur doit inclure l'examen du respect des conditions de stockage et d'épandage du lisier qui découlent des dispositions réglementaires du Code de l'eau (C.E., n° 229.097 du 7 novembre 2014, *A.S.B.L. « ARETA » e.a.*). Toutefois, le principe théorique invoqué par le Conseil d'État demeure nuancé quant au caractère absolu de la prééminence du principe de hiérarchie des normes. En effet, le Conseil d'État y juge qu'« il n'en demeure pas moins que les normes réglementaires contenues dans une police administrative s'imposent aux mesures individuelles adoptées en vertu d'une autre police et qui entrent dans le champ d'application desdites normes réglementaires » (nous soulignons). À bien lire cette décision, ce n'est donc que si une mesure individuelle est malgré tout susceptible de rentrer dans le champ d'application matériel d'une norme réglementaire que le respect de cette norme doit être contrôlé.

¹² C.E., n° 227.708 du 16 juin 2014, *Commune de Braine-l'Alleud*.

¹³ Pourtant, par définition, le droit civil n'a pas à régir les relations juridiques entre les personnes privées et les autorités publiques. Le Conseil d'État a ainsi déjà jugé que le fait qu'un permis d'urbanisme soit délivré sous réserve des droits civils des tiers « ne dispense aucunement l'autorité qui délivre ce permis d'effectuer un examen au moins sommaire de la conformité des projets aux normes de droit civil », dans la mesure où « il y va de la protection élémentaire des droits des administrés sur leur territoire » (C.E., n° 218.135 du 20 février 2012, *Coulon*). Il a également jugé, en droit bruxellois de l'aménagement du territoire, que les dispositions du Code civil en matière de vues constituent une « règle de droit objectif, dont il incombe à l'autorité d'assurer le respect au même titre, par exemple, qu'une disposition d'un règlement d'urbanisme » (C.E., n° 229.534 du 11 décembre 2014, *S.A. Sogel*). Sur une analyse critique de cette jurisprudence, voy. notamment M. DELNOV et A. PIRSON, « L'évolution jurisprudentielle des rapports entre permis et droits civils », in Y.-H. Leleu (coord.), *Chronique notariales*, vol. 57, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 263 à 279 et M. PÂQUES, « Permis et droits civils », in C.-H. Born et Fr. Jongen (sous la coordination de), *D'urbanisme et*

Parallèlement à cette apparente consécration de la prééminence du principe de hiérarchie des normes sur celui de l'indépendance des polices, le Conseil d'État a continué à enseigner, dans de plus rares hypothèses, que les autorisations d'urbanisme ne doivent pas se conformer à une norme à valeur législative relevant d'une police administrative étrangère¹⁴ ou encore que l'absence d'immixtion d'une police administrative dans l'appréciation d'une autorité administrative relève ponctuellement de la volonté du législateur lui-même¹⁵.

Dans d'autres hypothèses encore, la Haute juridiction administrative a consacré l'idée qu'un motif d'un permis peut être lié à un élément de fait qui relève d'une autre police administrative pour autant que cet élément de fait puisse également relever du champ d'application qui peut se déduire du corps de règle qui fonde le pouvoir d'autoriser l'acte administratif¹⁶. Cette dernière jurisprudence s'inscrit dans la conception ci-dessus évoquée selon laquelle le principe de hiérarchie des normes ne supplante l'indépendance des polices administratives que si l'acte écarté relève du champ d'application de l'acte ou la norme qui lui est supérieure¹⁷.

Dans ce contexte, l'enseignement majeur de l'arrêt commenté se distingue par la limpidité de son énoncé : « En l'absence d'une telle organisation de l'articulation des polices, comme en l'espèce, l'observation de la nature réglementaire d'un arrêté et l'invocation du principe de hiérarchie des normes ou de légalité ne peuvent suffire à supplanter le principe d'indépendance des législations. En effet, toute norme, même réglementaire et supérieure, a d'abord un champ d'application matériel et ce n'est que dans son champ d'application que ces principes peuvent sortir leurs effets ».

Les termes sont minutieusement choisis. D'une part, le principe de hiérarchie des normes ne supplante pas celui de l'indépendance des *législations*. Il ne s'agit donc pas ici de limiter l'enseignement de l'arrêt à l'hypothèse d'un concours de polices, mais bien de l'étendre aux hypothèses où un acte relevant d'une police déterminée est confronté à une norme de rang supérieur qui lui est étrangère. D'autre part, c'est bien le champ d'application *matériel* de la norme qui permet de déterminer si

d'environnement – Liber amicorum Francis Haumont, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 331 à 333. Pour une opinion en sens contraire, voy. B. HAVET, « Permis d'urbanisme en Région wallonne : que devient le droit civil ? Évolution de la jurisprudence du Conseil d'État », in C.-H. Born et Fr. Jongen (sous la coordination de), *D'urbanisme et d'environnement – Liber amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 242, et notamment le passage où l'auteur soutient qu'il est « sans doute opportun que l'autorité vérifie, lors de la délivrance d'une autorisation, que sa décision n'engendre ou ne favorise la violation du droit civil d'un tiers, voire ne favorise une personne dans le cadre d'un litige, ce qui arrive régulièrement ».

¹⁴ C.E., n° 165.965 du 15 décembre 2006, Brassinne-Vandergeeten ; C.E. n° 214.888 du 29 août 2011, A.S.B.L. Association inter-quartier de Waterloo « dans ma rue ».

¹⁵ C.E., n° 186.461, du 24 septembre 2008, S.A. *Tricour*.

¹⁶ Tel est le cas de l'hypothèse où l'autorité compétente pour délivrer un permis unique restreint, dans ledit permis et à titre de condition, le périmètre d'exploitation en raison d'un risque karstique identifié en cours d'instruction et ce, sans pour autant s'arroger la compétence de modifier les périmètres de protection définis dans le cadre de la police spéciale y liée (C.E., n° 209.844 du 16 décembre 2010, S.A. *Carmeuse*). Tel est le cas également, de manière encore plus évidente, du permis unique relatif à une prise d'eau dans lequel la conformité de l'utilisation de l'eau au Code de l'eau peut être un élément d'appréciation dans la mesure où, en vertu de l'article 46, paragraphe 4, 3°, de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif aux permis d'environnement, le permis unique portant sur une prise d'eau doit notamment faire mention de « l'utilisation de l'eau captée » (C.E., n° 241.200 du 3 avril 2018, A.S.B.L. *Notre-Dame Saint-Remy*). Tel est en outre le cas d'un plan régional d'affectation qui peut tenir compte d'éléments consacrés par des actes relevant de la police du patrimoine lorsque ces éléments font partie des objectifs communs aux deux polices concernées (C.E., n° 190.319 du 10 février 2009, *Vanderput*). En réalité, cette condition d'appartenance au « champ d'application » dont relève l'élément de fait en cause était déjà énoncée en doctrine, voy. notamment M. PÂQUES, « Polices générale et urbanisme », *op. cit.*, p. 65. L'auteur y relève que « la valeur réglementaire du plan de secteur s'impose aux actes relevant d'autres polices qui entrent dans son champ d'application ».

¹⁷ Voy. *supra*, ainsi que le raisonnement repris dans C.E., n° 188.117 du 20 novembre 2008, *Commune de Watermael-Boisfort*.

l'autorité est tenue, oui ou non, à l'examen de son respect. La Haute juridiction administrative enseigne ainsi la marche à suivre : « Ce n'est qu'après avoir réglé ce problème de champ d'application qu'il peut être envisagé de tirer la conséquence d'une subordination hiérarchique du permis d'urbanisme à ce règlement, à la manière dont il est admis que les plans d'aménagement du territoire à valeur réglementaire s'imposent au permis d'environnement réglé par une police distincte de celle de l'urbanisme, exemples donnés par la partie requérante ».

Dans le cas d'espèce faisant l'objet de l'arrêt commenté, la décision en cause est un permis d'urbanisme contesté par la ville de Liège au motif que le projet qu'il sous-tend ne respecterait notamment pas certaines dispositions réglementaires en matière de logement, concernant le surpeuplement et les surfaces habitables par logement.

Les interactions entre les polices de l'urbanisme et du logement sont le terrain de questions propres¹⁸. Aussi la position de la ville de Liège dans l'affaire qui fait l'objet de l'arrêt commenté n'est pas neuve : elle avait déjà invoqué la nécessaire soumission de l'autorisation urbanistique à la norme réglementaire applicable en matière de logement, dans le cadre d'une précédente procédure relative au même dossier, où le Conseil d'État n'a pas considéré comme recevable un moyen qui n'exposait pas en quoi des normes de surpeuplement relevant de la police du logement s'appliquent à un permis d'urbanisme¹⁹. Par la suite, dans une autre affaire, le Conseil d'État a, dans un arrêt du 14 novembre 2017, considéré que l'appréciation des questions de droit qui relèvent de la police de l'urbanisme par l'autorité qui est compétente pour délivrer des autorisations administratives en la matière n'implique pas une obligation de prendre en compte une conception ressortant du droit régional en matière de logement²⁰.

Bien que l'arrêt commenté ait été précédé d'autres décisions en son sens et que le Conseil d'État y juge que la question du champ d'application des normes dont la violation est invoquée ne doit pas y être tranchée²¹, il nous semble que l'enseignement qui y est énoncé consacre de manière plus prégnante une nouvelle trajectoire en matière d'exceptions au principe d'indépendance des polices. Aussi cet enseignement ne constitue pas un revirement qui se limite à la seule problématique des liens entre polices de l'urbanisme et du logement : il la transcende assez largement et c'est précisément sous cet angle qu'il faut, selon nous, en apprécier la portée.

B. Analyse critique

1. Le principe d'indépendance des polices n'est pas incompatible avec le principe de hiérarchie des normes

3. Le principe d'indépendance des polices n'a pas, à proprement parler et contrairement à ce qu'ont pu soutenir certains auteurs, à « céder le pas devant le principe

¹⁸ Sur cette question, voy. les contributions récentes : M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », in X. Libertés, (l)égalité, humanité – Mélanges offerts à Jean Spreutels, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 799 à 822, où l'auteur y développe de manière convaincante l'enseignement de l'arrêt commenté, et N. BERNARD, « L'impact du Code wallon de développement territorial (CoDT) sur la police du logement », *Amén.*, 2017/3, pp. 192 à 204.

¹⁹ C.E., n° 234.582 du 28 avril 2016, *Ville de Liège*.

²⁰ Jugé que « Par ailleurs, l'autorité qui statue sur une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la régularisation de logements dans un immeuble n'est pas liée par l'octroi de permis de location, ceux-ci relevant d'une autre police administrative. En effet, aucune disposition tant du Code du logement que du CWA-TUP ne lie le pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée de statuer sur les aspects urbanistiques du bien au regard de la délivrance de ces permis de location. Ainsi, l'autorité compétente en matière de permis d'urbanisme peut avoir sa propre conception de ce qui est à ses yeux convenable au regard du bon aménagement des lieux et refuser un projet qui respecterait les règles minimales établies en vertu du Code du logement » (C.E., n° 239.872 du 14 novembre 2017, *Vanvelthem*).

²¹ Au motif, à nouveau, que la requérante n'en fait pas la démonstration dans sa requête.

de hiérarchie des normes »²² et devant le principe de légalité qui en est le corollaire et qui bénéficie d'un fondement à tous les niveaux normatifs²³.

Dans la mesure où toute disposition générale et tout acte individuel a un champ matériel limité, ces deux principes sont intrinsèquement compatibles.

En matière de concours de polices générales, il est constant que le principe de hiérarchie des normes trouve à s'appliquer pour résoudre toute contradiction potentielle : la police générale exercée au plan supérieure prédomine sur les actes réglementaires ou individuels qui lui sont inférieurs. C'est ainsi que la compétence réglementaire des communes dans le maintien de l'ordre public général doit céder devant l'intervention d'un pouvoir législatif, voire réglementaire, qui lui est supérieure²⁴. Cette solution n'est pas discutée.

En revanche, l'application du principe de hiérarchie des normes pose question lorsqu'elle est confrontée à un concours de polices spéciales ou à un concours de polices générale et spéciale, auquel il convient d'appliquer les principes jurisprudentiels d'indépendance et de cumul des polices.

Les principes d'indépendance et de cumul des polices ont en réalité, par essence, une nature supplétive : ce n'est que parce que l'articulation entre les polices administratives n'est pas expressément consacrée dans une règle de droit que lesdits principes doivent s'appliquer. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, sous l'influence du droit européen, et plus particulièrement de l'application du *principe d'intégration* à de nombreuses polices administratives, la fréquence du recours aux principes d'indépendance et de cumul des polices administratives tend à s'estomper²⁵.

En l'absence de texte légal articulant les polices, les principes d'indépendance des polices et de hiérarchie des normes nous semblent pouvoir coexister en raison du fait, notamment, que toute autorité administrative ne peut agir que dans les limites de sa compétence matérielle et doit notamment se conformer au principe de spécialité des personnes morales de droit public, découlant notamment de l'article 105 de la Constitution, et impliquant qu'elles doivent se cantonner aux attributions légales qui leur reviennent²⁶. En d'autres termes, l'autorité administrative n'a pas à faire prévaloir le principe de hiérarchie sur celui de l'indépendance des polices si elle se limite à examiner le respect des normes dans le cadre desquelles elle est compétente.

²² Contrairement, donc et selon nous, à ce qui est exposé dans M. KAROLINSKI, F. DE MUYCK *e.a.*, *Mémento de l'environnement*, Waterloo, Kluwer, 2018, p. 13.

²³ En ce compris dans la Constitution, notamment à travers l'article 159. En ce sens, voy. C.C., 21 février 2013, n° 2013/14, et plus particulièrement le considérant B.4. La doctrine identifie par ailleurs ce principe comme étant un « principe général de droit à valeur constitutionnelle ». En ce sens, voy. notamment P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 306.

²⁴ A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, *op. cit.*, p. 448. Voy. à titre d'exemple les pouvoirs de police générale attribués au ministre de l'Intérieur à l'article 11 de la loi du 25 août 1992 sur la fonction de police.

²⁵ En ce sens, voy. M. PÂQUES, « Combinaison de polices administratives », *Amén.*, 2000, numéro spécial, p. 61.

²⁶ Ainsi, l'action administrative d'une personne morale de droit public est notamment limitée par les missions qui lui sont attribuées par la loi, ce qui est notamment consacré en matière de contentieux administratif. En ce sens, J. SALMON, J. JAUMOTTE, E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 686. À titre illustratif, le Conseil d'État a récemment rappelé, en droit bruxellois, qu'un permis d'urbanisme ne peut contenir des conditions qui relèvent en réalité de la police des établissements classés, mais peut uniquement contenir des considérations qui se recoupent avec les éléments d'appréciation qui relèvent de l'urbanisme (C.E., n° 237.558 du 6 mars 2017, *Plumerel*). Dans le même sens en droit wallon et plus récemment encore, le Conseil d'État a jugé qu'« un permis d'urbanisme est impuissant à dispenser juridiquement l'exploitant de l'obligation de respecter les conditions sectorielles et intégrales qui s'imposent à lui en vertu de la réglementation environnementale qui lui est en réalité applicable » (C.E., n° 242.856 du 7 novembre 2018, *Garzaniti*). Le Conseil d'État a cependant jugé qu'un renvoi erroné à des conditions sectorielles non applicables était susceptible de vicier le permis d'urbanisme délivré, mais le principe d'indépendance des polices justifie selon nous qu'en pareille hypothèse, le requérant n'a pas intérêt au moyen.

C'est en ce sens que, dans l'arrêt commenté, le Conseil d'État identifie non seulement une base légale²⁷ permettant à l'autorité qui délivre le permis de refuser ou d'établir des conditions en raison de motifs liés au non-respect de critères de salubrité en matière de logement, mais exige en outre, pour que le respect des normes de surpeuplement soit imposé à l'autorité qui délivre le permis, qu'il soit établi que lesdites normes de surpeuplement sont - matériellement et à ce titre - applicables audit permis. Ce n'est donc pas la prééminence du hiérarchie des normes qui pourrait le cas échéant justifier la prise en compte du respect ou non des critères de surpeuplement dans le cadre de la décision du permis d'urbanisme, mais bien l'existence d'une articulation légale ainsi que le champ d'application matériel des dispositions réglementaires qui y sont visées.

Quant à la nécessité de déterminer le champ d'application matériel de la norme, nous pensons que les termes « en l'absence d'une telle organisation de l'articulation des polices » employés par le Conseil d'État dans l'arrêt commenté se distinguent des termes « en l'absence d'articulation des polices ». En effet, si un acte administratif est voué à contenir des éléments d'une législation qui lui sont applicables en raison de son champ d'application, c'est qu'une « articulation légale » existe, puisqu'une norme ne peut s'appliquer à un acte d'une autre police sans fondement. Ce n'est que lorsque cette articulation n'est pas expressément *organisée* que l'autorité doit rechercher le champ d'application exact de la norme à laquelle il est confronté.

Aussi, en matière de permis d'urbanisme, l'enseignement exprimé dans le récent arrêt *Commune de Lasne* rendu par le Conseil d'État le 26 mars 2019 et selon lequel l'autorité chargée de se prononcer sur la demande de permis d'urbanisme doit avoir égard, entre autres, aux objectifs spécifiques à la police de la protection du patrimoine immobilier, ne repose pas non plus, selon nous, sur la prééminence du principe de hiérarchie des normes, mais bien, sur des articulations normatives entre les deux polices et sur l'obligation légale de motivation formelle de l'autorité dans le cadre du champ d'action que lui assigne la loi²⁸.

4. Indépendamment de la compatibilité des principes de hiérarchies des normes et d'indépendance des polices administratives, se pose la question de leur valeur intrinsèque et respective.

C.-H. Born et A.-S. Renson considèrent ainsi que le principe d'indépendance est une « construction purement jurisprudentielle qui n'a pas valeur de principe général de droit »²⁹, mais qui vaut, conformément à ce qu'en enseigne la doctrine française, « ligne de conduite du juge »³⁰. Face à cela, tant la doctrine que la jurisprudence identifient le principe de hiérarchie des normes comme un principe général de droit à valeur constitutionnelle³¹.

²⁷ L'article D.IV.57 du CoDT.

²⁸ C'est ainsi que le Conseil d'État justifie notamment la nécessité pour l'autorité qui délivre le permis de s'emparer de l'examen de la protection du patrimoine immobilier par l'obligation « notamment vérifier *in concreto* si la réalisation des travaux n'est pas de nature à compromettre effectivement la préservation du site classé, éclairée notamment par les avis de la C.R.M.S.F. et du fonctionnaire délégué » (C.E., n° 244.031 du 26 mars 2019 *Commune de Lasne*). Dans cet arrêt, le nécessaire examen de la protection du site se déduit non seulement de dispositions normatives en matière de patrimoine qui visent indirectement les permis d'urbanisme que de la procédure d'instruction des demandes de permis au cours de laquelle l'avis de la C.R.M.S.F. est sollicité et donc à prendre en compte dans la décision relative au permis d'urbanisme.

²⁹ C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », *op. cit.*, p. 376.

³⁰ M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, Paris, L.G.D.J., 2001, p. 25, cité dans C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », *op. cit.*, p. 376.

³¹ Voy. *supra*.

S'il n'est selon nous pas contestable que le principe de hiérarchie des normes a valeur constitutionnelle, ne serait-ce qu'à travers le prisme des articles 105, 108 et 159 de la Constitution, nous pensons que celui de l'indépendance des polices est non seulement nécessairement compatible avec celui de la hiérarchie des normes³², mais en outre et surtout que le principe d'indépendance est le corolaire de la prérogative du législateur de cloisonner ou articuler le champ d'application d'une législation de police³³.

Il en résulte que le principe de hiérarchie des normes ne peut être une exception absolue au principe d'indépendance des polices et ce, moins en raison de la valeur intrinsèque dudit principe que de sa compatibilité avec les prérogatives du législateur.

L'arrêt commenté consacre que le principe d'indépendance des polices transcende le cloisonnement formel des corps de règles générales de police. C'est le champ matériel de la disposition de droit qui est la pierre d'angle de la solution à apporter à un concours de police et ce, indépendamment du cadre formel dans lequel cette disposition s'inscrit. C'est ainsi qu'il a été jugé que la compilation de plusieurs polices dans un texte n'implique pas d'atténuation du principe de séparation³⁴, il s'agit véritablement d'établir des frontières matérielles entre les ordres publics protégés.

Certes, identifier la frontière matérielle exacte de chaque corps normatif n'est pas une entreprise aisée³⁵. C'est la raison pour laquelle l'auteur de la norme a une grande responsabilité lorsqu'il en définit son champ d'application ou ses articulations avec d'autres corps de règle. Le législateur et l'auteur d'actes réglementaires se doivent d'établir des corps de règle ayant un champ matériel clairement défini et cohérent avec les autres strates normatives toujours plus nombreuses : lorsque ce champ d'application est clairement défini, le principe d'indépendance des polices ne peut contrarier le principe de légalité.

Sur ce point, nous n'identifions pas les raisons pour lesquelles l'indépendance des polices ne trouverait pas à s'appliquer aussi à l'articulation entre actes individuels qui ne relèvent pas de la police de l'urbanisme et les plans d'aménagement du territoire, dont le contenu s'imposerait à tout acte inférieur notamment en raison de « l'objet spécifique de ces plans »³⁶ : soit l'acte relève du champ d'application de l'aménagement du territoire, soit il n'en relève pas.

2. Une réponse pragmatique aux autres principes généraux de droit administratif

5. Le principe d'indépendance des polices ne peut selon nous être supplanté par le principe de hiérarchie des normes pour des motifs répondant à une logique découlant du principe de sécurité juridique : la validité d'un acte ne peut dépendre expressément de la décision d'un tiers qui n'est pas investi des compétences techniques pour apprécier la compatibilité des comportements sociaux avec un ordre juridique déterminé.

Ces principes jurisprudentiels relèvent ainsi de la logique de l'organisation de l'administration dans son action et du principe de spécialité en droit administratif :

³² Voy. *supra*.

³³ En ce sens, voy. M. PÂQUES, « L'inscription des protections environnementales dans les procédures d'urbanisme en Europe » in X, *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, colloque de l'Association internationale de droit de l'urbanisme, Paris, Les Cahiers du Gridauh, 2008 pp. 138 et s.

³⁴ C.E., n°153.077 du 21 décembre 2005, S.A. *Immomills-Louis de Waele Development*, du 21 décembre 2005.

³⁵ Les développements du Conseil d'État, dans l'arrêt commenté, sur la portée des normes de surpeuplement en sont une bonne illustration.

³⁶ Comparez. M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, p. 821. L'auteur invoque ainsi une « exception très anciennement admise à la règle d'indépendance ». Nous pensons toutefois que l'évolution législative tend à estomper cette exception. Un des éléments qui traduit selon nous cette tendance est le fait que le CoDT a consacré que le non-respect du plan de secteur n'est plus incriminé si l'acte qui est posé en contrariété ne nécessite pas lui-même un permis, conformément à ce que prévoit désormais l'article D.VII.1. du CoDT.

si un organe ou un agent dispose de compétences pour exercer l'action publique dans un domaine déterminé, il est logique que l'action qu'il est amené à exercer se limite matériellement à la police dont il a à connaître et pour laquelle il est compétent. Il en va non seulement du respect de l'attribution des compétences, mais aussi de la prévisibilité de l'action administrative. Il serait en effet peu souhaitable d'inviter un agent ou un organe à exercer systématiquement des compétences dans des matières qu'il n'a pas l'habitude de connaître³⁷.

C'est dans cette philosophie que la Cour constitutionnelle elle-même a jugé, en matière de dérogation aux plans d'aménagement, qu'il est pertinent, dans le cadre de l'organisation d'articulations entre polices administratives, de ne permettre la dérogation à un plan à valeur réglementaire « que par l'autorité qui est compétente pour ce faire »³⁸, soulignant qu'il en va de la « cohérence » de la réglementation wallonne en matière d'urbanisme³⁹.

En outre et dans la prolongation de cette réflexion, obliger l'administrateur actif à contrôler davantage que le champ de son intervention amène le juge administratif investi du contrôle de légalité du travail de l'administration à étendre ce contrôle au-delà d'un domaine légal bien défini⁴⁰.

6. Le principe de hiérarchie des normes ne peut, par ailleurs, supplanter celui de l'indépendance des polices au regard des principes de spécialité des personnes morales de droit public et de la répartition des compétences⁴¹.

Peut-on en effet exiger d'une autorité, sous prétexte du principe de hiérarchie des normes, qu'elle connaisse d'une police qui ne lui est pas attribuée en raison de ce qu'a prévu le législateur lui-même ? Il s'agit clairement d'une limite pratique à cette exception⁴² que certains auteurs n'ont pas manqué d'identifier⁴³.

7. Certains auteurs invoquent encore que la prééminence du principe de hiérarchie des normes pour justifier l'immixtion d'une police dans une autre se justifie au regard du principe de bonne administration⁴⁴.

³⁷ Il est par exemple difficilement imaginable qu'un ingénieur en biochimie compétent pour vérifier les incidences environnementales d'une exploitation industrielle s'empare également, dans le cadre d'une demande de permis d'environnement, de l'examen d'opportunité purement économique et sociale du projet au regard du marché et ce, alors qu'il ne dispose d'aucune prédisposition à ce sujet.

³⁸ La Cour constitutionnelle a jugé qu'« il n'est pas dénué de pertinence de ne permettre l'octroi, dans un permis, d'une dérogation aux prescriptions du plan de secteur que par l'autorité qui est compétente pour ce faire, à savoir par le fonctionnaire-délégué ou par le gouvernement lui-même. À la différence de la procédure d'examen d'une demande de permis d'environnement, dans le cadre de laquelle le fonctionnaire-délégué ne donne qu'un avis sur la compatibilité du projet nécessitant le permis d'environnement avec les prescriptions du plan de secteur, la procédure relative au permis d'urbanisme exige que la dérogation soit accordée ou refusée par l'autorité habilitée à statuer sur les enjeux urbanistiques présentés par le projet » (C.C., n° 98/2011, du 31 mai 2011, voy. spéc. le point B.6.2).

³⁹ *Idem*, point B.6.3. Cet enseignement nous semble par ailleurs confirmer qu'il n'existe pas de réel motif de ne pas appliquer strictement le principe d'indépendance des polices pour ce qui concerne les plans d'aménagement en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Voy. *supra*.

⁴⁰ En ce sens, voy. M. PÂQUES, « Combinaison de polices administratives », *Amén.*, 2000, n° spécial, p. 60.

⁴¹ Voy. *supra*.

⁴² D'autres limites sont identifiables. D'un point de vue chronologique, se pose notamment la question du sort de l'acte inférieur si la norme supérieure relevant d'une autre police lui est postérieure. Pour une analyse circonstanciée de cette question technique, voy. l'étude réalisée par le Premier auditeur Quintin qui expose que l'application du principe de légalité dans les rapports entre plans d'aménagement et arrêté de classement pourrait donner des conséquences difficilement acceptables si elle devait conduire à la remise en cause d'un arrêté de classement en raison de l'adoption ultérieure d'un plan d'aménagement (M. QUINTIN, « Quelques réflexions au sujet des liens entre la protection du patrimoine immobilier, la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et d'autres polices administratives », *Amén.*, 2006, n° spécial, p. 21).

⁴³ M. VON KUEGELGEN et R. VAN MELSEN, « Contours de la compétence régionale dans le domaine de la police des établissements dangereux, incommodes ou insalubres », *A.P.T.*, 2007/3, p. 192.

⁴⁴ C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », *op. cit.*, p. 383. En ce sens, N. BERNARD, *op. cit.*, p. 194.

Cependant, en matière d'autorisations administratives, l'une des facettes majeures du principe de bonne administration est bien l'obligation pour l'autorité administrative de statuer en parfaite connaissance de cause⁴⁵. Or, si, selon le principe fictif bien connu, nul n'est certes censé ignorer la loi, toute autorité administrative ne dispose pas de la capacité à s'emparer pleinement d'un complexe de fait et de droit qui échappe à la matière pour laquelle il s'est vu conférer des attributions légales. Dans cette mesure, l'application du principe d'indépendance des polices nous semble en soi compatible avec le principe de bonne administration.

En tout état de cause, sous l'angle du principe de bonne administration, l'autorité ne peut subordonner son appréciation à l'application d'une police administrative pour laquelle elle n'est pas compétente. Une telle approche s'inscrit selon nous dans la logique de la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle une autorisation ne peut être conditionnée par la décision d'une autorité tierce qui constitue la survenance d'un événement futur et incertain⁴⁶. Ceci étant, le Conseil d'État a parfois admis qu'un acte de police administrative impose parmi ses conditions le respect d'une réglementation relevant d'une autre police⁴⁷, ce qui se justifie notamment lorsqu'une autorité connaît d'un fait qui n'est pas soumis à une réglementation particulière d'un ordre public pourtant existant. Cependant, dans ce cas, l'intégration de considérations liées à une autre police trouve en général un fondement légal à son champ d'application élargi⁴⁸ : il ne constitue alors pas une exception au principe d'indépendance des polices, mais bien une application de la loi respectueuse du champ d'application de celle-ci.

3. Les inconvénients de l'effacement du principe d'indépendance des polices et des législations

9. En cas d'application stricte du principe d'indépendance des polices, l'une des craintes manifestes des défenseurs de la prééminence du principe de hiérarchie des normes est que l'intérêt général défendu par la police de rang supérieur soit mis à mal. Cette préoccupation avait déjà présidé à la décision du Conseil d'État d'imposer à l'autorité administrative compétente pour autoriser l'exploitation d'une activité d'avoir égard aux intérêts esthétiques, patrimoniaux et scientifiques d'un site⁴⁹.

Mais comment, à l'heure actuelle, pouvoir affirmer qu'en l'absence d'articulation prévue par un texte, une autorité administrative peut déterminer si un « intérêt général » prévaut sur un autre « intérêt général » ? Si le législateur ne s'est pas prononcé sur cette question ou n'a pas élargi le champ d'application matériel d'une police détermi-

⁴⁵ Voy. en ce sens le récent arrêt C.E., n° 240.960 du 8 mars 2018, *Frada*.

⁴⁶ Voy. par exemple : C.E., n° 135.251 du 22 septembre 2004, *D'Haeye* et C.E., n° 191.205 du 29 mars 2009, *Kerckhoffs*.

⁴⁷ C.E., n° 41.117 du 20 novembre 1992, *État belge*.

⁴⁸ Tel est le cas, notamment, des permis d'urbanisme en région wallonne relatifs aux antennes de mobilophonie. En effet, en l'absence d'arrêté classant les antennes de mobilophonie parmi les installations nécessitant un permis d'environnement, le législateur wallon ne prévoit pas un système d'autorisation prévoyant un examen spécifique des effets des antennes sur l'environnement et la santé. Il se justifie dès lors que les autorités compétentes en matière d'urbanisme, lorsqu'elles connaissent d'une demande de permis d'urbanisme relative à une antenne, examinent les incidences de l'installation sur l'environnement et la santé humaine. À l'inverse de la situation en région wallonne, le droit bruxellois a prévu, dans son arrêté du 30 octobre 2009 relatif à certaines antennes émettrices d'ondes électromagnétiques, que les antennes de mobilophonie étaient soumises à autorisation environnementale au sens de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement, si bien que l'examen des effets environnementaux et pour la santé des antennes de mobilophonie a lieu dans le cadre de la délivrance de cette autorisation, et non dans le cadre de la délivrance du permis d'urbanisme.

⁴⁹ Jugé que « s'agissant plus précisément d'un site classé, il faut donc uniquement examiner si cette "exploitation" est ou non de nature à porter spécifiquement atteinte aux intérêts que le classement entend promouvoir, à l'exclusion de l'atteinte résultant uniquement de la construction » et « qu'il y a lieu de rappeler que l'arrêté de classement est justifié non seulement par l'intérêt esthétique du site mais aussi par la nécessité de protéger la flore et la faune, et donc pour son intérêt scientifique » (C.E., n° 185.114 du 2 juillet 2008, *A.S.B.L. Le Poumon vert de La Hulpe*).

née⁵⁰, le seul principe de hiérarchie des sources, appliqué indépendamment de tout champ d'application matériel de la loi, ne peut aboutir à déduire de l'existence d'une norme supérieure contraire la prééminence d'un intérêt sur un autre.

En d'autres termes, nous pensons que le principe de légalité permet avant tout à l'autorité qui en est garante de faire prévaloir l'intérêt général qu'elle est chargée de contrôler, mais ce pouvoir n'est pas confié à toute autorité généralement quelconque.

Certes, comme le relève B. Jadot, les dispositions réglementaires d'une police sont applicables à l'ensemble des citoyens ou à une catégorie abstraite de personnes⁵¹, ce qui impliquerait que l'intérêt général d'une police ne doit alors être préservé que par une liste limitative de destinataires. Mais dans la plupart des cas, ces polices font l'objet d'un système d'autorisations administratives propres, confié à une autorité compétente pour le mettre en œuvre et/ou d'un système de contrôle propre, dont le respect est garanti par la surveillance d'instances spécialisées, voire du ministère public lui-même lorsque le non-respect d'une norme de police est érigé en infraction pénale. Dès lors, l'intérêt général lié à une police déterminée est censé être préservé par le biais de dispositions procédurales propres à chaque matière, ce qui « libère » les autorités qui n'ont pas à en connaître de l'obligation de l'appliquer lorsqu'elles y sont confrontées.

10. Par ailleurs, plusieurs auteurs plaident pour une prééminence du principe de hiérarchie sur le principe d'indépendance prescrivent un « usage raisonnable » de cette solution⁵², indiquant notamment qu'elle ne peut aboutir à ce qu'une autorité « mette en œuvre » elle-même la solution que préconise une autre police administrative⁵³.

Si cette recommandation est évidemment bienveillante, nous pensons qu'elle traduit une difficulté intrinsèque de l'opposition qui est faite entre ces deux principes : comment une autorité pourrait-elle tenir compte constamment de toutes les règles de droit existantes en ne les appliquant au fait que « de manière raisonnable » ? Il y a là une frontière qui nous semble très difficile à tracer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire des autorités administratives.

S'il peut évidemment choquer qu'une autorité qui croit constater le non-respect d'une réglementation étrangère à sa compétence ne tient pas compte de ce constat dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, nous pensons qu'un palliatif à cet inconvénient est précisément la faculté, pour l'autorité, d'identifier dans la motivation formelle de sa décision la nécessaire application de l'indépendance des polices et les réserves qui doivent y être liées.

En outre, le fait d'imposer à l'autorité administrative tantôt une « prise en compte raisonnable » d'autres polices ou législations, tantôt un « examen sommaire » de leur contenu risquerait de se muer, dans le chef de ladite autorité, soit en une invitation à exercer des pouvoirs qu'elle n'a pas⁵⁴, soit en un sentiment de trop grande prudence susceptible de déboucher sur une réticence à exercer l'action administrative. À s'en tenir à une illustration dans le domaine des autorisations urbanistiques : une adminis-

⁵⁰ Comme c'est le cas, notamment, en ce qui concerne les nombreuses considérations environnementales qui relèvent aussi de l'aménagement du territoire.

⁵¹ B. JADOT, *op. cit.*, pp. 213 et s.

⁵² M. QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel. Région de langue française et Région de Bruxelles-capitale. Essai d'approche en droit administratif*, Bruges, Vanden Broele, 2010, p. 105.

⁵³ C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », *op. cit.*, p. 380.

⁵⁴ Pour reprendre les termes de la jurisprudence *Coulon* évoquée *supra* (note 13, p. 998).

tration spécialisée en droit de l'urbanisme n'est ni juge de paix, ni détentrice des compétences environnementales, patrimoniales ou liées au logement que le législateur ne lui a pas confiées. Elle peut en revanche intégrer à ses critères d'appréciation des éléments de droit civil, de droit de l'environnement, de protection du patrimoine, du logement... pour autant que ces éléments constituent en soi des éléments d'appréciation relevant de son domaine de compétence, à savoir le bon aménagement des lieux ou les critères d'appréciation légalement consacrés⁵⁵.

11. Dans le chef de l'administré cette fois, un décloisonnement des polices et des législations est par ailleurs de nature à encourager l'instrumentalisation de la participation du public et, plus généralement, des procédures, en vue de susciter du contentieux⁵⁶.

Admettre que d'autres dispositions conditionnent l'action administrative d'une autorité déterminée, alors que lesdites dispositions sont étrangères à la police dont elle a à connaître constitue une forme d'encouragement à la multiplication des obstacles procéduraux et à l'inflation des litiges. Tel est particulièrement le cas des autorisations urbanistiques, où, forts de la multiplication des polices spéciales, notamment environnementales, ainsi que du nombre de questions civiles suscitées par la mise en œuvre d'un permis, les tiers invoquent régulièrement dans le cadre de la participation du public ou de leurs recours des obstacles à un projet qui sont en réalité d'un autre ordre que celui de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire⁵⁷.

Dans ces circonstances, nous pensons qu'il faut également trouver une justification à l'application du principe d'indépendance des polices, voire « d'indépendance des législations », dans la nécessité de préserver l'administration d'une instrumentalisation, par un autre administré, de certains corps de règles au détriment d'un exercice du pouvoir exécutif circonscrit à une matière précise.

Conclusions

12. L'arrêt commenté nous semble constituer, sinon un revirement, une prise de trajectoire salutaire du Conseil d'État. Son enseignement transcende la seule question de l'articulation entre polices du logement et de l'urbanisme et s'applique même, de manière plus générale, à la question de la « longue portée » de toute législation ou norme étrangère à une police administrative déterminée, en ce compris lorsqu'il est question des prescriptions de plans d'aménagement.

Nous avons tenté d'exposer en quoi nous pensons que le principe d'indépendance des polices et de hiérarchie des normes ne sont en réalité pas contradictoires et ce, malgré la force juridique indiscutable du principe de légalité dans notre ordre juridique.

L'application du principe de l'indépendance des législations n'est donc pas uniquement une solution pragmatique et commode qui dispenserait les autorités administratives et les administrés du respect du principe élémentaire de hiérarchie des normes et d'autres principes généraux de droit administratif. Au contraire, la solution retenue dans l'arrêt commenté se justifie au regard de plusieurs principes généraux de droit administratif, dont notamment les principes de sécurité juridique, de spécialité, voire même de celui, plus élastique, de bonne administration.

⁵⁵ Voy. par exemple les motifs de refus relevant d'autres polices identifiés à l'article D.IV.57 du CoDT.

⁵⁶ En ce sens, voy. M. DELNOY et A. PIRSON, « L'évolution jurisprudentielle des rapports entre permis et droits civils », *op. cit.*, p. 273.

⁵⁷ Avant d'initier sa jurisprudence suscommentée relative à la prise en compte des droits civils dans l'appréciation des autorités qui délivrent les permis, le Conseil d'État avait pourtant déjà bien identifié cette problématique en précisant que si l'autorité décisionnelle avait dû prendre en considération la contestation relative à un droit civil, cette obligation « aurait dû la conduire à attendre l'issue de ce procès avant de pouvoir statuer en connaissance de cause », si bien « qu'elle a raisonnablement pu délivrer le permis attaqué, sous réserve des droits des tiers » (C.E., n° 195.689 du 1^{er} décembre 2009, *Dupont*).

Nous comprenons que la solution émeuve : nul n'est censé ignorer la loi. Mais nous pensons qu'un palliatif à ce sentiment est précisément la faculté, pour l'autorité, d'identifier dans la motivation formelle de sa décision, le champ d'application matériel des pouvoirs dont elle est investie ainsi que la nécessaire application de l'indépendance des polices. Les dispositions procédurales contenues dans chaque police administrative et l'obligation de motivation formelle applicable aux actes administratifs individuels sont ainsi des modes de prévention des contestations qui sont des garants du respect du principe de hiérarchie des normes. Dans ces circonstances, le fait qu'une autorité administrative invoque – en cas de soupçon de non-respect d'une réglementation qui ne relève pas de la matière pour laquelle elle est compétente – une application de l'indépendance des polices ou des législations et ce, pour ne pas trancher la question de droit qui y est liée, ne nous semble pas constituer une solution légalement inadmissible.

Pour ces raisons, il est selon nous à espérer que le Conseil d'État continue de donner une trajectoire plus sécurisante pour les autorités et les administrés, en consolidant le principe d'indépendance des polices et des législations, laquelle sera nécessaire tant que les polices administratives ne feront pas l'objet d'articulations exhaustives par le législateur.

Alexandre PIRSON
Avocat au barreau de Liège
Maître de conférences à l'ULiège

Conseil d'État (XIII^e chambre des référés) 25 septembre 2018

- I. Référé administratif - Extrême urgence – Mise en œuvre d'un acte administratif dépourvu de force exécutoire.**
II. Urbanisme - Permis d'urbanisme – Délai d'instruction – Prolongation – Conditions.

1. La mise en œuvre d'un acte administratif dépourvu de toute force exécutoire est, par elle-même, constitutive d'un préjudice d'une gravité suffisante pour justifier sa suspension.

2. La décision du collège communal de prolonger le délai d'instruction d'une demande de permis d'urbanisme ne peut être adoptée qu'après que la demande aura été jugée recevable et complète. Elle doit démontrer la pertinence réelle de la prolongation sur la base d'un examen concret du dossier.

(A.L. / Ville de Verviers et Région wallonne)

N° 242.424

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 septembre 2018, A. L. demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du collège communal de Verviers du 25 mai 2018, octroyant un permis d'urbanisme à la société anonyme (S.A.) I. pour la démolition d'une habitation existante et la construction d'un immeuble de neuf appartements relativement à un bien sis à (...).