

Les critères d’octroi du permis d’urbanisme en Région wallonne : *quid* de la sécurité juridique ?

MICHEL DELNOY

Professeur à l’ULiège

Avocat

INTRODUCTION

C’est avec gratitude et honneur que je contribue au présent ouvrage, dédié à mon maître et estimé collègue Michel Pâques. En tant qu’assistant puis doctorant sous sa direction éclairée, j’ai eu le privilège de participer à un voyage intellectuel marqué par l’inspiration, une rigueur bienveillante et un enseignement exceptionnel. En tant que pratiquant de ses matières de prédilection, j’ai pu apprécier sa contribution inestimable à la recherche, à la formation de générations d’étudiants et de chercheurs et à l’accessibilité de la jurisprudence du Conseil d’État puis de celle de la Cour constitutionnelle. Bien que trop modeste, la présente contribution est le témoignage sincère de ma reconnaissance envers lui.

En décidant du thème que j’allais aborder pour lui rendre hommage, je n’ai eu que l’embarras du choix, tant les sujets traités dans ses remarquables contributions doctrinales sont nombreux. J’ai choisi d’établir un lien entre l’un de ses premiers et principaux sujets de prédilection – le droit de l’urbanisme(1) – et l’objet de l’une de ses contributions doctrinales

(1) Voy. spéc. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l’urbanisme – Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015.

les plus récentes(2) – la sécurité juridique en droit administratif(3) – en esquissant une réponse à la question suivante : les critères d’octroi d’un permis d’urbanisme répondent-ils, en droit wallon, à l’impératif de sécurité juridique ?

La limite imposée à la présente contribution rendait impossible l’examen de l’ensemble des critères que l’autorité compétente doit prendre en compte quand elle statue sur une demande de permis d’urbanisme. J’ai donc choisi de m’en tenir à ceux qui sont, expressément ou non, inscrits dans le Code du développement territorial (ci-après : « CoDT »)(4) et ce, sans pouvoir en faire un exposé systématique et me limitant à en analyser le degré de sécurité juridique.

(2) Sans parler de ses deux impressionnants ouvrages récents : M. PÂQUES et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2023 ; M. PÂQUES, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2024.

(3) Voy. M. PÂQUES, *La sécurité juridique en droit administratif – Quatre leçons sur l’État de droit*, Bruxelles, Larcier, 2023, ouvrage tiré de conférences données à l’Université catholique de Louvain dans le cadre de la chaire Francqui au titre belge.

(4) C’est ainsi que je n’évoque notamment pas :

- le respect des instruments normatifs dérivés du CoDT et destinés à en guider la mise en œuvre, comme la circulaire ministérielle du 23 décembre 2021 relative à la constructibilité en zone inondable (M.B., 10 février 2022), le *Référentiel quartiers durables* édité par le S.P.W. en février 2014, le Cadre éolien ou la circulaire ministérielle du 12 janvier 2022 relative aux permis d’urbanisme pour le photovoltaïque (M.B., 1^{er} mars 2022) ;

- le respect des normes relevant d’autres polices administratives spéciales comme celles du Code de l’eau (sous réserve de ce que nous dirons de l’épuration des eaux usées), du Code wallon du logement et de l’habitat durable (sous réserve de ce que nous dirons de l’article D. IV.57, 5°, CoDT), du Code wallon de l’agriculture, du Code forestier, de la loi sur la conservation de la nature ou du Code wallon du patrimoine. Je ne reviens donc pas ici sur le principe d’indépendance des polices administratives ;

- l’obligation, inscrite à l’article D.62 du Code de l’environnement, de faire précéder toute demande de permis d’urbanisme d’une évaluation des incidences du projet sur l’environnement, dont l’autorité qui statue sur cette demande doit tenir compte quand elle prend sa décision (voy. not. C.E., 28 janvier 2019, *Commune de Lierneux*, n° 243.531, ou C.E., 23 octobre 2015, *Van Tricht*, n° 232.687) ;

- l’examen des règles du Code civil, qui ne constituent pas des règles de police d’aménagement du territoire dont l’autorité doit vérifier le respect quand elle statue sur la demande de permis (voy. les art. D. IV.26, § 2, al. 1^{er}, et D. IV.77 CoDT ; en jurisprudence, voy. not. C.E., 7 juin 2023, *Rapsant*, n° 256.709 ; C.E., 5 octobre 2022, *Van Puymbroeck et Deroloffe*, n° 254.674 ; C.E., 7 décembre 2020, *Rosez*, n° 249.154 ; voy. cependant la nuance, que nous ne comprenons pas, ajoutée dans certains arrêts comme C.E., 11 janvier 2023, *S.P.R.L. FT Chassis et S.P.R.L. FT Menuiseries*, n° 255.459), sauf si leur méconnaissance est constitutive ou révélatrice d’un mauvais aménagement des lieux ou d’une « mauvaise urbanisation » (p. ex., C.E., 7 juin 2023, *Rapsant*, n° 256.709 ; C.E., 16 avril 2020, *Rouyer*, n° 247.418) ;

- la prise en compte des réclamations déposées par des particuliers au cours d’une enquête et des avis rendus par des organes consultatifs ;

- le respect des règles de droit administratif général, comme le principe d’égalité, qui fonde la théorie de la nuance, que l’autorité doit suivre sauf à s’en écarter moyennant justification circonstanciée.

Enfin, j’avoue m’être rappelé trop tard de l’obligation de respecter la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes (voy. art. D.IV.62, § 1^{er}, al. 1^{er}, 5°, CoDT).

I. LA DÉLIVRANCE D'UN PERMIS D'URBANISME : UNE QUESTION DE PROCÉDURE AVANT TOUT ?

Il est clair que, dans le CoDT(5), en réglementant la délivrance des permis d'urbanisme, le législateur s'est concentré sur les modalités procédurales : composition et dépôt de la demande, examen de sa complétude, enquêtes publique et administrative, autorités compétentes, délais, recours, etc. La comparaison du nombre de dispositions qui y sont consacrées au nombre de textes relatifs aux conditions de fond de délivrance d'un permis est édifiante. Corrélativement(6), la jurisprudence relative aux permis d'urbanisme porte essentiellement sur des questions de procédure. Enfin, cela se ressent également en doctrine, où les critères de fond sont le plus souvent(7) traités de manière marginale dans des contributions qui portent avant tout sur la procédure, comme si ces critères constituaient, eux aussi, des éléments de procédure(8). Autrement dit, habituellement, la délivrance d'un permis d'urbanisme est avant tout une question de procédure.

On est en droit de s'en étonner. Certes, la procédure est importante et a toute sa raison d'être(9), mais elle représente également un coût collectif considérable, lié non seulement à la gestion administrative des demandes de permis, mais aussi à l'entrave aux projets d'activités et équipements,

(5) Ce n'est pas nouveau : on peut faire un constat comparable, par exemple, à propos de la loi organique du 29 mars 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, dont, par exemple, l'article 44, alinéa 3, se bornait à indiquer que toute décision de refus de permis – les décisions d'octroi n'étaient donc même pas visées – « doit, être motivée », sans indiquer sur quelle base.

(6) Mais aussi, il est vrai, en raison du principe de séparation des fonctions (ou des pouvoirs), qui veut que la capacité de contrôle, par le juge, de l'application par l'administration d'un critère qui lui confère un pouvoir d'appréciation discrétionnaire est réduite à la vérification de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation – ce qui, d'ailleurs, n'est pas parfaitement correct, puisque le juge peut également contrôler l'exercice effectif de l'application du critère, vérifier que la décision est fondée sur des éléments exacts et pertinents en droit et en fait et sanctionner une motivation formelle inadéquate.

(7) Les exceptions sont rares. Voy. p. ex., F. HAUMONT, « Les critères d'appréciation des demandes de permis d'urbanisme », in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 77 et s. ; J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 329 et s.

(8) Voy. par exemple, mais sans critique aucune à l'encontre des excellents auteurs, à qui la mission a été expressément confiée telle quelle comme le titre de leur contribution le confirme, B. GORS et L. VANSNICK, « Les permis et certificats d'urbanisme n° 2 : aspects procédurales », in M. DELNOY et Ch.-H. BORN (coord.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 398 et s.

(9) En ce que les modalités procédurales « soit apportent aux particuliers des garanties [...], soit [...] permettent à l'administration de statuer en connaissance de cause » (J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2008, p. 604). Voy. égal. M. PAQUES, *La sécurité juridique en droit administratif – Quatre leçons sur l'État de droit*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 161.

y compris d'intérêt général(10). Par ailleurs, au vu de l'impact significatif et durable que les projets soumis à permis d'urbanisme peuvent avoir sur le cadre de vie, leur admissibilité ne devrait pas être jaugée avant tout à travers des modalités procédurales, mais au regard d'objectifs et critères matériels. Enfin, d'un point de vue conceptuel, dès lors qu'un permis a pour fonction essentielle de permettre à l'autorité de vérifier si un projet respecte les normes et critères matériels applicables(11), les modalités procédurales devraient seulement être conçues pour faciliter cette vérification, de sorte que leur importance devrait être secondaire.

II. LA DÉLIVRANCE D'UN PERMIS D'URBANISME : DES CRITÈRES DE FOND AUSSI

La décision de l'autorité sur la demande de permis d'urbanisme est également encadrée par des critères matériels, de fond(12). En adoptant le CoDT, le législateur a judicieusement décidé de les regrouper dans une section *ad hoc*(13), mais où ils se mélangent malgré tout avec des éléments de « contenu de la décision », intitulé de cette section(14).

Le regroupement n'est cependant malheureusement pas complet, le législateur ayant indiqué qu'« il va de soi que les motifs de la décision ne se limitent pas à ceux qui sont regroupés dans cette section »(15). C'est en soi une première source importante d'insécurité juridique, mais nous n'en disons pas davantage, puisqu'elle concerne des motifs que nous avons choisi de ne pas évoquer.

(10) Les modalités procédurales prévues dans le CoDT prennent du temps. Elles sont souvent difficiles à appréhender, tant par le demandeur que par l'administration, ce qui génère des retards supplémentaires. Enfin, elles suscitent un important contentieux, qui retarde considérablement la mise en œuvre des permis obtenus.

(11) M. DELNOY, *Les autorisations administratives*, t. 1, *Caractéristiques et procédures*, Bruxelles, Larcier, 2024, p. 80.

(12) Ce que le Conseil d'État résume en indiquant que « sur le fond, l'administration, saisie d'une demande de permis d'urbanisme, doit d'abord avoir égard à la situation de fait indiquée sur les plans ou portée spécialement à sa connaissance au cours de la procédure ; il lui appartient ensuite de vérifier qu'aucune règle de droit relevant de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme n'interdit le projet et enfin d'apprécier son opportunité au regard du critère du bon aménagement des lieux » (C.E., 1^{er} décembre 2016, *Commune de Braives*, n° 236.640).

(13) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 53.

(14) Voy. les art. D.IV.53 et s. CoDT. De manière à nouveau révélatrice, cette section est intégrée dans le titre II du livre IV CoDT qui est intitulé « Procédure ».

(15) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 53, où le législateur indique également que « l'autorité qui délivre le permis peut évidemment imposer d'autres conditions que celles qui sont en lien avec les motifs énoncés ».

III. LES CRITÈRES DE FOND D'OCTROI D'UN PERMIS D'URBANISME

A. Les critères expressément identifiés en tant que tels dans le CoDT

Suivant l'alinéa 3 de l'article D.IV.53(16), un projet soumis à permis d'urbanisme doit être conforme aux instruments secondaires et dérivés du CoDT, d'une part, aux « motifs et conditions » fixés aux articles D. IV.54 et suivants, d'autre part, et aux « circonstances urbanistiques locales », enfin.

1) Le respect des instruments normatifs dérivés du CoDT

Les décisions sur les demandes de permis d'urbanisme sont donc en premier lieu(17) basées sur la compatibilité des projets avec le contenu du plan de secteur, des éventuels schémas(18), d'un éventuel permis d'urbanisation et des guides prévus par le CoDT. On peut le comprendre, puisque ces instruments sont censés avoir été élaborés par les autorités publiques pour assurer le « développement durable et attractif du territoire » qui est l'objectif fondamental associé au code(19).

On le sait, certains de ces instruments ont valeur réglementaire(20) et d'autres ont valeur indicative(21), avec une force obligatoire théoriquement moindre. Quoi qu'il en soit, le code autorise l'autorité à déroger tant aux uns qu'aux autres, quels que soient les vocables qui y sont employés pour le dire(22). Il impose des conditions à cet effet. Pour un écart, le projet doit éviter de compromettre les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans

(16) Et suivant d'autres dispositions éparses, comme les articles D. II.16, D. II.55 et D. III.8., ainsi que les articles D.IV.5 et s. Par manque de place, nous n'évoquons pas ici l'article D.IV.58 CoDT qui permet de fonder un refus de permis sur une révision ou établissement en cours du plan de secteur ou d'un schéma communal. Nous n'évoquons pas non plus l'article D. IV.78, alinéa 2, qui organise le choix entre un schéma et un permis d'urbanisation délivré en écart à ce schéma lors de la délivrance des permis d'urbanisme.

(17) Voy. le premier mot de l'al. 3 de l'art. D.IV.53.

(18) À propos des projets de révision de plan de secteur et d'adoption ou de révision d'un schéma, voy. l'art. D.IV.58.

(19) Voy. l'al. 1^{er} de l'art. D.I.1, § 2, CoDT, ainsi que son art. D.II.1.

(20) Le plan de secteur sauf son éventuelle carte d'affectation du sol ; les normes du guide régional d'urbanisme.

(21) Les schémas ; la carte d'affectation des sols du plan de secteur ; les guides d'urbanisme sauf les normes du guide régional d'urbanisme ; le permis d'urbanisation.

(22) Vis-à-vis des instruments à valeur réglementaire, il est question de *dérogation*, tandis que vis-à-vis des instruments indicatifs, il est question d'*écart*. L'idée du législateur est de marquer une différence d'intensité dans les conditions à respecter pour les octroyer.

l'instrument concerné et doit contribuer à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis(23). La dérogation doit être justifiée compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé, ne pas compromettre la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application et viser un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis(24). Une excellente contribution doctrinale récente dresse l'état des lieux sur ces conditions(25).

La condition relative au respect des objectifs, applicable aux seuls écarts, a donné lieu à de la doctrine et de la jurisprudence dont découlent certaines obligations concrètes dans le chef de l'autorité(26), mais, au-delà, la détermination de ce qui compromet ou non des objectifs relève d'une appréciation discrétionnaire de l'autorité, avec un contrôle marginal du juge. Quant aux autres conditions des écarts et dérogations, elles sont complètement évanescentes. La condition relative aux paysages, applicable tant aux écarts qu'aux dérogations, est on ne peut plus floue en raison des termes « contribuer à » et « gestion ou aménagement » sur lesquels elle s'appuie : nul ne sait ce que cela implique concrètement et le seul contrôle juridictionnel qui peut en être fait consiste à vérifier que l'autorité a mené une réflexion à ce sujet(27), qu'elle invoque des éléments de fait et de droit pertinents et admissibles et qu'elle a adéquatement fait état du tout dans la motivation formelle de sa décision. Quant à la condition relative aux « spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé », applicable aux seules dérogations, nous n'en comprenons pas le sens, dès lors que, par essence, c'est toujours un élément spécifique du projet qui implique une dérogation (28).

(23) Le Conseil d'État affirme tout de même encore curieusement, dans certains arrêts, que l'autorité ne peut s'écarter d'un schéma qu'à la condition « de le justifier dans une motivation pertinente au regard du bon aménagement du territoire sur la base des circonstances particulières de la cause » (C.E., 3 décembre 2020, S.A. Cora et S.A. Galimmo Services Belux, n° 249.119, ; C.E., du 23 décembre 2020, S.A. Volume 15, n° 249.331).

(24) À cela il faut ajouter que les dérogations au plan de secteur sont en outre encadrées par des hypothèses limitées dont les contours, relativement précis, ont donné lieu à une importante jurisprudence.

(25) M. LAUWERS et Z. VROLIX, « Les écarts et les dérogations à la sauce CoDT : un régime favorable à l'urbanisme de projets ? », *Amén.*, 2023/4, pp. 201 et s. et 2024/1, pp. 5 et s.

(26) Clairement identifiées par M. LAUWERS et Z. VROLIX, « Les écarts et les dérogations à la sauce CoDT : un régime favorable à l'urbanisme de projets ? », *Amén.*, 2023/4, pp. 201 et s. et 2024/1, pp. 5 et s.

(27) Ou, soyons plus réalistes, qu'elle a *indiqué* l'avoir fait, de sorte qu'effectivement, comme l'indiquent M. LAUWERS et Z. VROLIX (« Les écarts et les dérogations à la sauce CoDT : un régime favorable à l'urbanisme de projets ? », *Amén.*, 2023/4, p. 206), « cette condition est plus une condition de forme que de fond ».

(28) Dans un sens comp., voy. M. LAUWERS et Z. VROLIX, « Les écarts et les dérogations à la sauce CoDT : un régime favorable à l'urbanisme de projets ? », *Amén.*, 2024/1, p. 10.

2) L'accès à une voirie suffisamment équipée, l'épuration des eaux usées, l'alignement et le non-enclavement d'un autre terrain

Suivant l'article D.IV.55, tout projet soumis à permis d'urbanisme :

- doit disposer d'un accès à une voie suffisamment équipée en eau, en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux(29) ;
- doit être conforme aux conditions d'épuration des eaux usées du Code de l'eau ;
- doit respecter l'éventuel alignement ;
- ne peut compromettre l'accès à un intérieur d'îlot susceptible d'être urbanisé.

Les trois derniers de ces critères sont précis : le projet est ou non conforme aux normes d'épuration des eaux usées(30), respecte ou non l'alignement s'il y en a un, enclave ou non un autre terrain. De même, ils sont fermes : si le projet n'y est pas conforme(31), le permis *doit* être refusé(32). En revanche, le premier de ces critères (l'accès à une voirie suffisamment équipée) n'est pas précis, puisqu'il requiert une appréciation discrétionnaire, par l'autorité compétente, de ce qui est « suffisant »(33), avec un contrôle en principe marginal du juge, limité à la vérification de l'existence d'une motivation formelle adéquate, de la conformité des motifs de fait à la réalité, du respect du principe d'égalité et de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation(34).

(29) On renvoie au texte, qui est plus précis et comporte des exceptions.

(30) Contenues dans le règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduelles, lui-même intégré dans le Code de l'eau (liv. II, partie réglementaire, du Code de l'environnement).

(31) Le cas échéant amendé par des conditions du permis.

(32) Suivant le texte, le permis « est » refusé. Dans le même sens, voy. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme – Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 549, qui parlent de « situations [qui] commandent le refus de permis » ; V. LETELLIER, « Commentaire de l'article D.IV.53 », in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-Fr. NEURAY et M. PÂQUES, *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 652.

(33) Dans les arrêts du Conseil d'État n^{os} 258.010, 234.647, 226.937 et 214.382, par exemple, il est bien question d'« appréciation ».

(34) Cela mériterait sans doute un examen plus approfondi. On voit par exemple que, dans l'arrêt n^o 216.711, du 7 décembre 2011, *Ingrao et crts.*, le Conseil d'État semble soigneusement éviter la question de la teneur de son contrôle, se bornant à utiliser les termes d'*absence de démonstration d'une violation* de ce qui est aujourd'hui l'article D. IV.55 CoDT. On voit par ailleurs que, dans une série d'arrêts, le Conseil d'État tient à baliser l'appréciation de l'administration, en indiquant par exemple que « la largeur suffisante de la voirie s'apprécie au regard de la situation des lieux, de sa capacité à absorber le flux des véhicules que le projet engendre et de l'objectif d'assurer le passage des véhicules de secours » (C.E., 24 novembre 2023, *Simon*, n^o 258.010 ; pour d'autres exemples, voy. not. C.E., 26 juin 2023, *Ville d'Andenne*, n^o 256.935 ; C.E., 27 mars 2014, *Willems et Cupers*, n^o 226.937), ce qui peut rapprocher le contrôle de celui d'une qualification juridique des faits.

3) L'évitement de certains dangers et risques

Suivant l'article D.IV.57, 1° à 4°, l'autorité compétente doit déterminer si le projet qui lui est soumis est susceptible de présenter certains dangers ou risques : risque d'accident majeur lié à un établissement « Seveso »⁽³⁵⁾, risque naturel ou contrainte géotechnique majeurs⁽³⁶⁾, impact défavorable sur un espace naturel protégé⁽³⁷⁾.

Déterminer quand il y a risque, danger ou impact défavorable relève à l'évidence d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans le chef de l'autorité compétente, avec contrôle marginal du juge. Ces critères sont par ailleurs souples : s'ils sont considérés comme n'étant pas remplis, le permis *peut* être refusé⁽³⁸⁾.

4) Le respect des critères de salubrité des logements

L'article D.IV.57, 5°⁽³⁹⁾, prévoit que le permis peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions, lorsque le projet se rapporte à un logement qui ne respecte pas les critères de salubrité des logements qui découlent du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

Le critère est précis : le projet respecte ou ne respecte pas les règles de salubrité concernées. En revanche, le critère est souple en ce qu'il offre une simple faculté à l'autorité compétente de tenir compte des règlements en matière de logement dans l'instruction des permis d'urbanisme de type

(35) L'article D.IV.57, 1° et 2°, vise l'établissement « présentant un risque d'accident majeur au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement » et l'article 10 de ce décret vise à ce sujet les « établissements soumis à l'accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ». Il s'agit essentiellement, dans le respect de l'article 13 de la directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil, de maintenir des distances appropriées entre les établissements concernés et l'urbanisation.

(36) Le texte vise, sans exhaustivité, l'inondation, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, l'affaissement minier ou dû à des travaux ou ouvrages de mines, minières de fer ou cavités souterraines et le risque sismique.

(37) Le texte énumère exhaustivement : une réserve naturelle domaniale ou une réserve naturelle agréée, une cavité souterraine d'intérêt scientifique, une zone humide d'intérêt biologique ou une réserve forestière, visée par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, et un site Natura 2000.

(38) Plus précisément, suivant le texte, le permis peut être soit refusé, soit subordonné à des conditions. Dans le même sens, voy. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme – Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 549, qui parlent de « situations [qui] exigent une attention particulière de l'autorité ». Le Conseil d'État confirme que le mécanisme prévu par l'article D. IV.57 CoDT « consiste en une simple faculté dans le chef de l'autorité compétente » (C.E., 30 mars 2021, n° 250.265, *Dahmen*).

(39) Dont on peut se demander s'il n'aurait pas trouvé une meilleure place à l'article D.IV.55.

résidentiel(40) et que « l'on peut être plus exigeant que le strict respect de ces critères en invoquant d'autres éléments d'appréciation liés à l'habitabilité des logements en termes, par exemple, d'éclairage, d'absence de local poubelle, de superficie ou de hauteur insuffisantes, d'agencement des locaux... »(41).

5) Les « circonstances urbanistiques locales », l'intégration à l'environnement bâti et non bâti ou le « bon aménagement des lieux »

Suivant l'alinéa 3 de l'article D.IV.53, tout permis doit être fondé sur les « circonstances urbanistiques locales ». Ce critère(42) n'est pas défini dans le code et ses travaux préparatoires. La doctrine pense que le Conseil d'État « analyse[ra] cette exigence dans la continuité du principe du bon aménagement des lieux »(43), maintenant ainsi un critère dont la base textuelle a disparu(44). La jurisprudence semble effectivement aller dans ce sens(45). En tout état de cause, le critère du bon aménagement des lieux reste bien établi en jurisprudence(46) et en doctrine(47), d'autant que l'on

(40) C.E., 26 juin 2023, *Ville de Jodoigne*, n° 256.932 ; C.E., 30 mars 2021, *Dahmen*, n° 250.265. En doctrine, voy. not. A. PIRSON, « Permis et (petits) logements », in M. DELNOY et Ch.-H. BORN (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, coll. CUP, vol. 204, Liège, Anthemis, 2021, pp. 133 et s.

(41) *Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 53. Le législateur fait là référence à la jurisprudence du Conseil d'État, reprise à son compte par le législateur par les mots « sans préjudice de l'article 4, alinéa 2, du même Code ou d'autres éléments d'appréciation fondés sur l'habitabilité ».

(42) Il est difficile de dire de prime abord s'il constitue un critère distinct de ceux qui viennent d'être évoqués ou une modalité de mise en œuvre de ces derniers, spécialement celui de la conformité aux instruments normatifs adoptés sur la base du CoDT. Le libellé du texte, où la référence aux « circonstances urbanistiques locales » apparaît sur pied d'égalité avec les autres motifs, nous invite à retenir la première hypothèse. Le commentaire des articles nous conforte dans cette opinion (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 53).

(43) B. GORS et L. VANSNICK, « Les permis et certificats d'urbanisme n° 2 : aspects procéduraux », in M. DELNOY et Ch.-H. BORN (coord.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 398. Dans le même sens, voy. V. LETELLIER, « Commentaire de l'article D.IV.53 », in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-Fr. NEURAY et M. PÂQUES, *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 654.

(44) B. PÂQUES et Ch. THIEBAUT, « Le contenu et les effets du permis de bâtir, d'urbanisme, de lotir et d'urbanisation », in M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME, *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 118. La volonté du législateur était de supprimer une notion jugée floue et source d'insécurité (J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 34).

(45) C.E., du 20 octobre 2020, *Delautre et Declercq*, n° 248.669, où le Conseil d'État fait le lien entre le bon aménagement des lieux et l'article D.IV.53 CoDT. On aurait cependant préféré que le Conseil d'État invoque l'alinéa 3 de cet article et non son alinéa 1^{er}, où nous n'apercevons pas le critère du bon aménagement des lieux.

(46) Voy. p. ex., encore récemment, dans le cadre du CoDT, C.E., 9 juin 2023, *Communes de Merbes-le-Château et Estinnes*, n° 256.748 ; C.E., 4 février 2021, *Ville de Charleroi*, n° 249.712 ; C.E., 3 décembre 2020, *S.A. Cora et S.A. Galimmo Services Belux*, n° 249.119.

(47) Voy. not. F. HAUMONT *e.a.*, *L'urbanisme – La Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 543.

peut éventuellement également le rattacher à l'article D.I.1 du CoDT(48). Or il dépend justement des « circonstances urbanistiques locales »(49). Le lien entre les deux notions est donc confirmé.

Le bon aménagement des lieux est d'une grande importance dans l'appréciation d'une demande de permis d'urbanisme, puisqu'il est le critère ultime(50) que l'autorité doit appliquer, après vérification que le projet respecte tous les autres(51).

Suivant la jurisprudence du Conseil d'État, cette « notion évolutive »(52) implique aujourd'hui l'intégration harmonieuse du projet au contexte urbanistique existant bâti et non bâti et ce, plus particulièrement(53), au regard des propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié(54). Concrètement, l'intégration au contexte urbanistique se marque par exemple en termes d'implantation du projet(55), d'harmonie architecturale(56), de gabarit de la construction(57), de densité des logements(58), d'effets sur la santé et la pérennité d'arbres remarquables(59) ou de gestion des eaux usées(60). Elle peut même impliquer des considérations

(48) Voy., à propos de l'article 1^{er} CWATUPE et la transposabilité à l'article D.I.1 CoDT, F. HAUMONT *e.a.*, *L'urbanisme – La Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 153.

(49) Le bon aménagement des lieux implique avant tout un examen de l'admissibilité du projet au regard de l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait : p. ex., C.E., 11 avril 2022, n° 253.495, *A.S.B.L. Inter-environnement Bruxelles et crts* ; C.E., 18 décembre 2014, *Vangermée*, n° 229.598.

(50) Voy. ci-après.

(51) Spécialement : ce n'est pas parce qu'un projet est conforme à tous les plans, schémas et guides applicables que le permis doit être délivré : encore faut-il que le projet soit jugé conforme au bon aménagement des lieux (M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme*, Bruxelles, Larcier, p. 542 ; en jurispr., voy. p. ex., C.E., 24 février 2015, *Del Duca et Paquot*, n° 230.308 ; C.E., 20 mars 2013, *Ernotte et Noiset*, n° 222.925).

(52) Not. C.E., 31 mars 2022, *État belge*, n° 253.440.

(53) Voy. C.E., 16 janvier 2018, *Bulens et Hammadi*, n° 240.461 : l'environnement immédiat est plus important que l'aménagement plus vaste.

(54) P. ex., C.E., 31 mars 2022, *État belge*, n° 253.440 ; C.E., 20 octobre 2020, *Delautre et Declercq*, n° 248.669 ; C.E., 24 février 2015, *Del Duca et Paquot*, n° 230.308.

(55) C.E., 20 septembre 2017, *Duculot*, n° 239.164 ; C.E., 17 mars 2016, *Gohy*, n° 234.170 ; C.E., 5 janvier 2016, *Roelandts*, n° 233.405.

(56) C.E., 26 juin 2023, *Ville d'Andenne*, n° 256.935.

(57) C.E., 26 novembre 2019, *crts. Van Espen*, n° 246.190.

(58) C.E., 14 septembre 2015, *De Villa*, n° 232.180.

(59) C.E., 4 novembre 2015, *Flamion*, n° 232.811.

(60) C.E., 29 novembre 2021, n° 252.245, *Landroux*. D'autres considérations environnementales peuvent intervenir dans le bon aménagement des lieux, ce qui rend difficile la distinction entre ce critère et celui des incidences du projet sur l'environnement. On peut le comprendre, dans la mesure où urbanisme et environnement se confondent de plus en plus souvent (C.C., 20 décembre 2012, n° 159/2012) et que le bon aménagement des lieux relève par exemple de l'environnement au sens de l'article 23 de la Constitution (C.C., 15 juin 2017, n° 73/2017). Le caractère devenu artificiel de la distinction entre l'urbanisme et l'environnement est évoqué par exemple par la cour d'appel de Liège (Liège, 8 juin 2020, *M.P. et fonctionnaire délégué de l'urbanisme c. Michel*, rep. n° 2020/1387) et le Conseil d'État (C.E., 19 juillet 2006, n° 161.407, *Housieux*).

sociodémographiques (61). Mais la nature du contentieux fait qu'elle est le plus souvent vérifiée sous l'angle de la compatibilité avec le voisinage (62), en fonction des nuisances que le projet est susceptible de générer (63), par exemple en termes de vues (64), d'ombrage (65), de bruit (66), d'odeur (67), de difficulté de circulation et de stationnement (68).

L'idée d'intégration au contexte urbanistique existant bâti et non bâti sur laquelle est basé le critère du bon aménagement des lieux impose de considérer qu'il correspond non seulement aux « circonstances urbanistiques locales » visées à l'alinéa 3 de l'article D.IV.53, mais aussi au critère d'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti inscrit à l'alinéa 2 de cet article D.IV.53.

Les trois notions (fondement sur les circonstances urbanistiques locales, bon aménagement des lieux et intégration à l'environnement bâti et non bâti) sont donc à tout le moins intimement liées, si pas constitutives d'un seul et même critère.

Quoi qu'il en soit, on le voit : d'une part, les limites du critère ici examiné, quelle que soit son appellation, sont indéterminées et sa teneur est donc potentiellement très large ; d'autre part, le caractère vague de sa définition confère à l'autorité qui statue sur la demande de permis un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, donc considérable (69), qui, sous réserve de ce qui en a été dit ci-dessus, ne peut être contrôlé par le juge que par le biais de l'erreur manifeste d'appréciation (70).

B. D'autres critères découlant du CoDT ?

1) Le développement durable et attractif du territoire

On peut se demander si l'autorité publique appelée à statuer sur une demande de permis d'urbanisme doit le faire en « assurant » – suivant les termes de l'article D.I.1, paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, CoDT – un

(61) C.E., 13 mai 2016, *Bruneau*, n° 234.740.

(62) C.E., 19 avril 2022, n° 253.518, *Remacle et Dumoulin*.

(63) C.E., 5 août 2021, *Vanlandeghem*, n° 251.345.

(64) C.E., 3 août 2021, *S.P.R.L. Famicol et crts.*, n° 251.336.

(65) C.E., 29 avril 2022, *S.P.R.L. Socodem*, n° 253.611. Il est vrai que le Conseil d'État n'y vise pas expressément le bon aménagement des lieux.

(66) C.E., 26 juin 2023, *Leclere*, n° 256.934 ; C.E., 26 avril 2021, *Delpierre*, n° 250.405.

(67) C.E., 26 juin 2023, *Leclere*, n° 256.934.

(68) C.E., 29 avril 2021, *Fléron et crts.*, n° 250.480.

(69) M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme – Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 544. Les auteurs ajoutent : « L'appréciation de l'opportunité d'un gabarit ou de l'esthétique d'un projet peut être fort subjective ». Dans le même sens, F. HAUMONT, « Les critères d'appréciation des demandes de permis d'urbanisme », in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 91 : « [Le bon aménagement des lieux est] évidemment un principe aux contours flous qui, par nature, n'est pas exempt d'une certaine subjectivité ».

(70) P. ex., C.E., 5 août 2021, n° 251.345, *Vanlandeghem* ; C.E., 14 janvier 2015, *Van Eygen*, n° 229.807.

« développement durable et attractif du territoire », qui « rencontre ou anticipe de façon équilibrée » les « besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale ». Certes, le texte présente le concept de développement durable et attractif du territoire comme un objectif assigné au code lui-même(71), mais comment, dans leur application du CoDT, les autorités publiques pourraient-elles se départir d'un objectif assigné à ce code par son premier article ? L'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 ne nous semble pas laisser de doute à ce sujet, en indiquant que ces autorités sont « acteurs, gestionnaires et garantes de ce développement », et ce, « chacune dans le cadre de ses compétences »(72). Les travaux préparatoires de l'article D.I.1 nous semblent également impliquer que l'objectif dont il est ici question doit être pris en compte dans la délivrance des permis(73). L'affirmation, à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article D.I.1 CoDT, que « le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants » nous semble également aller dans ce sens. En doctrine, l'article 1^{er} des législations successives a toujours été considéré comme un fondement du pouvoir d'appréciation de l'autorité(74). Enfin, la jurisprudence du Conseil d'État nous semble confirmer que la poursuite de cet objectif de développement durable et attractif du territoire constitue bien un critère d'octroi de permis(75).

(71) Comp. l'affirmation que « l'organisation du territoire est [...] un élément important du développement économique, de protection de l'environnement, d'intégration sociale [...] » (N. VAN DAMME et F. TULKENS, « Historique et bilan critique des plans et programmes », in M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME, *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 44.

(72) Cette référence à toutes les compétences des autorités empêche, nous semble-t-il, de considérer que l'alinéa 2 du paragraphe 2 ne limiterait pas la portée de l'obligation de s'inscrire dans le respect du développement durable et attractif du territoire à la seule élaboration des « outils » normatifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

(73) Le ministre avait justifié l'absence de « principes » à l'article D.I.1 et leur transfert dans le livre II du CoDT consacré à la planification par la volonté d'éviter qu'ils s'appliquent « dans le quotidien des permis » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/338, p. 40) et qu'ils puissent être sources de recours contre les permis (*Doc.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 37). Cela implique *a contrario* que l'objectif ici examiné s'applique, lui, « dans le quotidien des permis ».

(74) G. BRICMONT, *Aménagement du territoire et urbanisme – Commentaire de la loi organique du 29 mars 1962*, Bruxelles, Larcier, 1962, p. 140 ; F. HAUMONT, « Les critères d'appréciation des demandes de permis d'urbanisme », in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 80.

(75) Dans son arrêt n° 246.812 du 23 janvier 2020, *Ville de Charleroi*, il a vérifié que l'appréciation discrétionnaire retenue par l'autorité statuant sur une demande de permis d'urbanisme « n'emporte pas de violation de l'objectif poursuivi par le législateur en vertu de l'article D.I.1, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du CoDT ». Dans un autre arrêt, le Conseil d'État semble laisser entendre que l'autorité *peut* appliquer ce critère si le projet qui lui est soumis n'est régi par aucun des outils visés à l'alinéa 2 du paragraphe 2 (C.E., 4 février 2021, n° 249.712, *Ville de Charleroi*). Dans un autre arrêt encore, plus difficile à appréhender, il semble autoriser

Dans ce contexte, il nous semble que les objectifs et besoins ici évoqués s'appliquent à une demande de permis, sous réserve qu'ils soient déjà inscrits dans l'un des « outils » évoqués ci-dessus(76).

Reste alors à identifier la teneur de l'obligation d'assurer cet objectif et de rencontrer ou anticiper ces besoins. C'est encore plus difficile, compte tenu de l'imprécision et de la diversité des critères qui y correspondent, ce qui a fait dire à Francis Haumont que « le droit de l'urbanisme prend en compte toutes les facettes de la société qui se répercutent sur le sol ou sur le bâti »(77). Le Conseil d'État l'a confirmé en indiquant qu'« ainsi que cela ressort des travaux préparatoires, [l'article D.I.1] tend à reconnaître aux pouvoirs publics compétents une large marge d'appréciation pour donner corps à cet objectif, seule l'erreur manifeste d'appréciation étant susceptible d'inférer la censure des décisions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme »(78). On a vu le Conseil d'État y intégrer des considérations aussi diverses que l'habitabilité(79) ou la qualité du cadre de vie offert par un logement(80) ou l'utilisation parcimonieuse du sol(81), ce qui fait inévitablement penser au critère du « bon aménagement des lieux » ci-dessus évoqué.

2) Le territoire wallon en tant que patrimoine commun de ses habitants

Suivant l'alinéa 1^{er} de l'article D.I.1, paragraphe 1^{er}, CoDT, « le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants ». Doit-on y voir un critère d'octroi de permis d'urbanisme ? La doctrine qui s'est penchée sur cette disposition y a vu des effets procéduraux(82). D'un point de vue matériel, on pourrait peut-être lui donner le statut d'affirmation

l'autorité à invoquer des considérations qui concourent aux éléments du paragraphe 1^{er}, *pour autant qu'elle évite de considérer ce dernier comme une disposition contraignante qui restreindrait la portée de son pouvoir d'appréciation* (C.E., 3 décembre 2020, n° 249.119, S.A. Cora et S.A. Galimmo Services Belux).

(76) Dans un sens comparable, voy. J. SAMBON, « Commentaire de l'article D.I.1 du CoDT », in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-Fr. NEURAY et M. PAQUES, *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 23.

(77) F. HAUMONT, « Les critères d'appréciation des demandes de permis d'urbanisme », in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 81.

(78) C.E., 23 janvier 2020, *Ville de Charleroi*, n° 246.812.

(79) *Ibid.*

(80) C.E., 3 décembre 2020, S.A. Cora et S.A. Galimmo Services Belux, n° 249.119.

(81) *Ibid.*

(82) P. ex., J. SAMBON, « Commentaire de l'article D.I.1 du CoDT », in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-Fr. NEURAY et M. PAQUES, *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 9 ; M. DELNOY, « Les répercussions en droit civil du nouveau CWATUP : patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plans », *REDRIM*, 1999, pp. 42 et s.

incantatoire(83) – par ailleurs dépassée(84) – que le deuxième alinéa, qui convoque le développement durable et attractif du territoire, rend plus concret(85). Reste qu'on voit mal, vu la place de la disposition en tête de code, qu'une autorité puisse prendre une décision – y compris, donc, sur une demande de permis – sans y avoir égard. Et, au vu notamment de cet emplacement, d'autres peuvent d'ailleurs y voir un principe(86), auquel cas l'autorité qui statue sur une demande de permis ne pourrait certainement pas y échapper, ne fût-ce qu'à titre de guide.

Si, donc, elle était constitutive d'un critère d'octroi de permis, la patrimonialisation du territoire wallon manquerait en tout état de cause de « corps », de contenu précis(87), de sorte que son application relèverait indubitablement d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans le chef de l'autorité, avec le contrôle limité du juge, ci-dessus évoqué, qui y serait associé.

Cela étant, elle implique à tout le moins « l'idée de conservation et de transmission sans altération »(88), ce qui est de nature à permettre la sanction de décisions dont les conséquences sur la conservation et la transmissibilité du patrimoine n'auraient pas été examinées ou seraient manifestement défavorables. La difficulté est alors d'identifier le patrimoine concerné, en tant qu'il correspond au « territoire de la Wallonie ». Certains proposent de considérer que le concept vise le sol en tant que ressource à utiliser parcimonieusement et le patrimoine culturel, naturel et paysager à conserver(89). D'autres éléments pourraient s'y adjoindre, spécialement ceux de la lutte contre l'étalement urbain et l'utilisation rationnelle des territoires et des ressources, le développement socio-économique et de l'attractivité territoriale, la gestion qualitative du cadre de vie et la maîtrise de la mobilité. Il s'agit en effet des buts assignés par le législateur lui-même aux objectifs à définir dans le schéma de développement territorial.

(83) Voy. les réf. citées en notes 11 et 12 de notre contribution de 1999, citée à la note précédente.

(84) M.-C. SMOUTS, « Du patrimoine commun de l'humanité aux biens publics globaux », in M.-Ch. CORMIER-SALEM, D. JUHE-BEAULATON, J. BOUTRAIS et B. ROUSSEL (dir.), *Patrimoines naturels au sud*, Marseille, IRD Éditions, 2005, pt 3, <https://books.openedition.org/irdeditions/4056?lang=fr#entries>.

(85) Comp. C. GROULIER, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *A.J.D.A.*, 2005, p. 1038.

(86) C. GROULIER, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *A.J.D.A.*, 2005, p. 1039.

(87) *Ibid.*

(88) J. SAMBON, « Commentaire de l'article D.I.1 du CoDT », in Ch.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-Fr. NEURAY et M. PÂQUES, *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 8, se référant à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. w., sess. 1996-1997, n° 233/1, p. 70.

(89) Ch.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le livre I^{er} du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs », in M. DELNOY et Ch.-H. BORN (coord.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 20.

Quoi qu'il en soit, le critère ici examiné octroie à l'administration un important pouvoir d'appréciation, aux contours incertains et dont l'exercice est difficile à contrôler.

CONCLUSIONS

L'examen qui précède nous pousse à dresser les quatre constats suivants :

- 1) malgré la volonté bienvenue du législateur de 2016 de réaliser un certain regroupement textuel de critères d'octroi du permis d'urbanisme, les motifs de la décision de l'autorité restent en grande partie éparpillés, laissant cette autorité sans check-list claire de ce à quoi elle doit avoir égard quand elle statue sur un projet(90) ;
- 2) la plupart des critères examinés – ceux qui sont regroupés dans le CoDT – sont flous, voire évanescents, laissant l'autorité trancher sur la base d'une appréciation discrétionnaire que certains n'hésitent pas à qualifier de subjective, avec un contrôle du juge qui n'est que marginal et donc difficile(91) ;
- 3) la portée de certaines dispositions du CoDT ne permet pas de déterminer si ce qu'elles prévoient constitue ou non des critères de délivrance des permis ;
- 4) les instruments normatifs dérivés du CoDT que sont les plans, schémas et guides sont en principe là pour encadrer le pouvoir d'appréciation de l'autorité, mais, en raison de leur démultiplication, de la réduction de leur force juridique et de l'augmentation des possibilités de s'en écarter ou d'y déroger en appliquant des conditions souvent légères, ils ont largement perdu de leur importance dans la décision de l'autorité, au profit du concept d'« urbanisme de projet », dont on cherche toujours la définition(92) ;

(90) Sans même évoquer ici les difficultés qui résultent de l'application erratique du principe d'indépendance des polices.

(91) Comp. F. HAUMONT, « Le contrôle de la flexibilité », in V. PARISIO, R. MORZENTI PELLEGRINI et Th. TANQUEREL (dir.), *La flexibilité en droit de l'urbanisme*, Paris, La mémoire du droit, 2023, p. 105.

(92) Dans le cadre d'une demande de permis, on vise le projet de qui : celui du demandeur, celui des tiers ou celui de l'autorité compétente ? S'il s'agit des trois à la fois, comment la « coconstruction » de projet est-elle organisée ? Comment le principe d'égalité intervient-il dans le raisonnement ? L'harmonie qui fait la « beauté de nos paysages » urbains et non urbains sort-elle renforcée de l'application du concept d'urbanisme de projet ? Ce concept n'induit-il pas un allongement inconsidéré de la durée d'obtention d'un permis ?

- 5) le législateur a dépensé beaucoup d'énergie dans l'organisation de procédures d'instruction des demandes de permis, devenues inutilement complexes, ce qui entraîne erreurs et recours.

En faisant ces constats, nous ne plaidons pas pour un régime où l'unique critère d'octroi du permis serait la conformité du projet à des instruments normatifs adoptés sur la base du code, et encore moins pour une suppression radicale du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité⁽⁹³⁾. Nous ne plaidons pas non plus pour une simplification radicale des procédures⁽⁹⁴⁾. Mais ne serait-il pas opportun, à ce niveau de maturité du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, que le législateur se consacre désormais à l'insertion de davantage de sécurité juridique dans les motifs que l'autorité doit adopter quand elle statue sur une demande de permis d'urbanisme, en commençant par les identifier tous expressément⁽⁹⁵⁾, en les regroupant ensuite dans un ensemble d'articles spécifique et en tentant d'en définir plus précisément les contours ? Ne serait-ce pas là le chantier idéal de la prochaine législature ? Il est en tout cas interpellant de constater qu'après plus de soixante ans de droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la possibilité d'obtenir un acte administratif aussi intrusif dans le droit de propriété que le permis d'urbanisme est toujours aussi peu prévisible⁽⁹⁶⁾.

*

(93) Ce qui relèverait, nous en sommes convaincus, d'une « conception de l'État de droit [...] théorique et irréalisable » (M. PAQUES, *La sécurité juridique en droit administratif – Quatre leçons sur l'État de droit*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 160).

(94) Dont l'intérêt a été rappelé ci-dessus.

(95) Tranchant ainsi, enfin, la controverse sur la question de l'indépendance des polices administratives spéciales.

(96) À nouveau, qu'on ne nous fasse pas dire ce que nous n'avons pas dit : nous ne préconisons pas une prévisibilité absolue, qui serait évidemment délétère. Une certaine souplesse dans les règles, plans et conditions pour s'en écarter est sans doute nécessaire, éventuellement pour s'adapter aux circonstances changeantes (mais alors, pourquoi ne pas adapter les règles, plans et conditions ?), mais point trop n'en faut. Car à la « flexibilité » correspond un « risque d'absence de sécurité juridique » (Th. TANQUEREL, « Les leçons des exemples nationaux », in R. M. PELLEGRINI, Th. TANQUEREL et V. PARISIO, *La flexibilité en droit de l'urbanisme*, Paris, La mémoire du droit, 2023, p. 124), alors que l'efficacité de la flexibilité n'est pas établie (voy., dans le même sens, à propos des « plans souples », J.-F. JOYE, « Les plans souples », in R. M. PELLEGRINI, Th. TANQUEREL et V. PARISIO, *La flexibilité en droit de l'urbanisme*, Paris, La mémoire du droit, 2023, p. 61).