

# L'introduction de normes appréciatives dans un règlement.

## Le cas du projet de règlement régional d'urbanisme bruxellois

SOPHIE CHARLIER

Assistante à l'Université de Liège\*

### INTRODUCTION

1. Le 7 mars 2024, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé, en deuxième lecture, une nouvelle version du nouveau règlement régional d'urbanisme (ci-après : « RRU »)(1). Le communiqué de presse publié peu avant par la secrétaire d'État bruxelloise à l'urbanisme et au patrimoine fait état de ce que ce nouveau règlement « améliorera la qualité de vie de tous. tes les Bruxellois.es et permettra la transformation de la ville face aux enjeux actuels et futurs »(2).

2. L'une des singularités de ce projet de règlement – celle qui retiendra notre attention dans les lignes qui suivent(3) – est qu'un grand nombre de ses normes laissent aux autorités compétentes pour délivrer les permis d'urbanisme un large pouvoir d'appréciation sur le point précis qu'elles ont pour objet de réglementer.

---

\* La présente contribution a été rédigée au moment de l'adoption en seconde lecture du projet de nouveau RRU et alors que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale avait marqué sa ferme intention d'adopter définitivement le texte avant la fin de la législature. Ce ne fut finalement pas le cas.

(1) Une première version du nouveau RRU a été soumise à enquête publique en 2019. Le nombre très important de réclamations déposées dans le cadre de cette enquête publique a conduit le Gouvernement à revoir sa copie.

(2) <https://anspersoons.prezly.com/la-deuxieme-version-du-reglement-regional-durbanisme-a-ete-approuve-par-le-gouvernement-bruxellois>.

(3) Il y a en d'autres :

- l'énonciation d'objectifs dans le dispositif du règlement (et en marge de chaque article ou presque) ;
- des commentaires en marge des dispositions, destinées à en éclairer le contenu.

Certaines d'entre elles se fondent sur des concepts ou des critères le plus souvent finalisés dont le contenu est vague ou déterminé par référence à des sous-critères qui sont eux-mêmes vagues, difficilement commensurables et entrent parfois en tension. Il en va ainsi, par exemple, de l'intégration qualitative des emplacements vélos dans la zone de recul (4), de la convertibilité de la construction vers une autre affectation autorisée (5), de la configuration géométrique « appropriée » des locaux habitables (6), du caractère « équilibré » de la densité projetée à apprécier en tenant compte de huit critères (7) ou encore de l'implantation et la hauteur des constructions isolées qui doivent être appréhendées à l'aune de neuf critères (8).

D'autres dispositions exigent de l'autorité qu'elle procède à une mise en balance d'intérêts. C'est ainsi que la démolition totale ou partielle de la structure d'une construction existante ne pourra être autorisée que si l'intérêt de la démolition – dont la contribution éventuelle du projet sous-jacent à « l'intérêt public » et à la « structuration du tissu

(4) Art. 34, § 3, du titre I en projet : des emplacements sécurisés pour vélos ne pourront être autorisés dans les zones de recul des constructions mitoyennes existantes qu'à la condition d'être « intégrés qualitativement à cette zone ».

(5) Art. 5 du titre II en projet : de manière plus sophistiquée, toute construction nouvelle de plus de 2 000 m<sup>2</sup> devra soit être dotée d'une structure démontable permettant le cas échéant la récupération de « tout ou partie » de ses matériaux, soit être « convertible » vers une des autres affectations autorisées par les plans d'aménagement applicables – cette « convertibilité » devant s'apprécier « notamment » sur la base du « dimensionnement et [d]es surfaces éclairantes des espaces résultant de la structure portante », de « la position des noyaux de distribution et de circulation » et de « la position des gaines et des espaces techniques ».

(6) Art. 3, § 1<sup>er</sup>, du titre III en projet : « Dans une nouvelle construction et dans l'extension d'une construction existante, tout local habitable répond aux caractéristiques techniques cumulatives suivantes : [...] 2° une configuration géométrique appropriée à son utilisation et une largeur minimale de 2,20 m ».

(7) Art. 8 du titre II en projet : la même construction nouvelle de plus de 2 000 m<sup>2</sup> devra présenter une « densité équilibrée », eu égard notamment à « la taille du terrain et de l'îlot », à « la densité du quartier et de la région », à « la mixité des destinations et utilisations au sein de la construction projetée et du contexte environnant », à la contribution éventuelle du projet sous-jacent à « l'intérêt public », à « la disponibilité ou la création d'équipements d'intérêt collectif et de service public », à « la disponibilité ou la création d'espaces ouverts » et à « leurs dimensions et leur continuité », au « niveau d'accessibilité existant et projeté » du terrain aux transports en communs et à « la sauvegarde et la valorisation » du patrimoine architectural et du bâti existant.

(8) Art. 15 du titre II en projet. Ces critères sont :

- l'unité typo-morphologique dans laquelle la construction projetée se situe ;
- l'implantation et le gabarit des constructions environnantes ;
- les dimensions et la continuité de l'espace ouvert du terrain concerné et des terrains environnants ;
- la préservation des qualités, notamment écologiques et des sols de l'espace ouvert concerné ;
- la préservation de la continuité des maillages vert et bleu ;
- l'ensoleillement des terrains voisins ;
- la sauvegarde et la valorisation du patrimoine environnant et des vues et perspectives urbaines ;
- le positionnement de la construction dans la scénographie urbaine ;
- pour les constructions nouvelles dont la superficie de plancher est supérieure à 2 000 m<sup>2</sup>, la contribution à la ventilation du tissu urbain.

urbain » – l'emporte sur celui de la préservation – dont les éventuelles « qualités(9) architecturales et patrimoniales » de la construction existante et la possibilité de la préserver « dans de bonnes conditions d'habitabilité et/ou de durabilité »(10).

Lorsque la règle énonce un concept vague ou indéterminé, l'existence d'un pouvoir discrétionnaire doit être déterminée sur la base de la volonté de l'auteur du texte(11). Tel nous semble bien être le cas des normes évoquées ci-avant(12). Par ailleurs et pour reprendre l'élégante formule d'Y. Mossoux, il est clair qu'une balance d'intérêts présente, par essence, un caractère axiologique marqué(13). L'appréciation est dans ce cas discrétionnaire, en ce sens qu'elle n'est pas entièrement déterminée par la règle. Dans toutes ces hypothèses, le contrôle juridictionnel est marginal.

**3.** Le recours à des normes qui offrent une certaine latitude à l'autorité qui doit les mettre en œuvre, parfois qualifiées d'« appréciatives » ou de « qualitatives »(14), n'est pas neuf. Il s'agit de « limiter ou de focaliser le pouvoir discrétionnaire de l'administration sur l'objet de la condition appréciative »(15).

Ce qui frappe néanmoins dans le projet de RRU est la fréquence de leur utilisation. Celle-ci ne peut se comprendre qu'à l'aune de la critique croissante de la trop grande rigidité de la norme d'urbanisme classique,

(9) À lui seul, le terme « qualité » comptabilise 32 occurrences dans le projet de règlement.

(10) Art. 4, § 1<sup>er</sup>, du titre II en projet.

(11) M. PÂQUES, *La sécurité juridique en droit administratif – Quatre leçons sur l'État de droit*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 90 ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2022, p. 356 ; B. BLERO et Y. MOSSOUX, « Le congé pénitentiaire et la permission de sortie : des compétences intégralement liées du ministre de la Justice ? – Commentaire de l'arrêt de la Cour de cassation n° C.12.0291.F du 15 novembre 2013 », *A.P.T.*, 2014/3, p. 354.

(12) Par exemple, le commentaire qui accompagne l'article 8 du titre II, relatif à la densité des constructions, précise que la contribution d'un projet privé à l'intérêt public, qui constitue l'un des huit critères d'appréhension de la densité, « est appréciée concrètement par l'autorité délivrante en fonction du projet ». Par exemple encore, le commentaire de l'article 15 du titre II énonce qu'aucun des neuf critères posés pour déterminer l'implantation et la hauteur des constructions « n'est absolu » et que « le choix est motivé par le demandeur en fonction de ces différents critères » ou encore que « la qualité du sol [...] permet d'orienter le choix d'implantation et de hauteur d'un projet ».

(13) Y. MOSSOUX, « Les principes du raisonnable et de proportionnalité », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et F. TULKENS (dir.), *Actualité des principes généraux en droit administratif, social et fiscal*, Limal, Anthemis, 2015, p. 70.

(14) Par opposition aux conditions « objectives » ou « quantitatives ».

(15) Y. MOSSOUX, « Les principes du raisonnable et de proportionnalité », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et F. TULKENS (dir.), *Actualité des principes généraux en droit administratif, social et fiscal*, Limal, Anthemis, 2015, pp. 56 et 57.

de la volonté de mettre davantage cette norme au service des projets (16) et de l'affirmation croissante de nouvelles formes de normativité plus souples ou plus flexibles (17).

Cela étant, si la souplesse des règles d'urbanisme s'apprécie tant dans leur contenu que dans leur valeur juridique, il faut bien constater qu'à ce jour, en droit de l'urbanisme bruxellois, l'énonciation de normes flexibles par leur contenu s'est essentiellement cantonnée aux (nouveaux) instruments auxquels a été associée une valeur juridique indicative (18). L'introduction de la flexibilité dans le contenu d'un instrument à valeur réglementaire est, en revanche, relativement nouvelle.

Pour autant, la légalité du règlement peut-elle être mise en cause ? C'est cette question que nous tenterons modestement d'esquisser dans la présente contribution (19).

## I. DANS LE RAPPORT AU LÉGISLATEUR

4. L'article 88 du CoBAT habilite le Gouvernement à adopter un règlement régional d'urbanisme, dont le contenu est déterminé à l'article 87 du même code. L'habilitation spécialement attribuée au Gouvernement d'exécuter en application de l'article 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles (20) n'emporte pas nécessairement obligation pour lui de réglementer : il appartient au législateur de déterminer s'il s'agit, dans

(16) Sur la flexibilité du droit de l'urbanisme, V. PARISIO, R. MORZENTI PELLEGRINI et T. TANQUEREL (dir.), *La flexibilité en droit de l'urbanisme – Flexibility in Urban Planning Law*, actes du XIII<sup>e</sup> colloque de l'AIDRU, Bergame et Brescia, septembre 2022, Paris, Éd. La Mémoire du droit, 2023.

(17) À noter, cependant, que l'expression « droit souple » est plus rarement utilisée pour les énoncés vagues ou indéterminés, qui sont plutôt mentionnés comme « droit flou » (C.E. fr., *Le droit souple*, les rapports du Conseil d'État, La Documentation française, n° 64, 2013, p. 248. Aussi, p. 54).

(18) On pense aux plans régionaux et communaux de développement et, plus récemment, à la création du plan d'aménagement directeur, instrument à valeur juridique hybride, qui a bouleversé la hiérarchie des plans. L'évolution est similaire en Région wallonne (F. ONCLIN, A. PIRSON, R. SMAL et Z. VROUX, « La flexibilité en droit de l'urbanisme », in AIDRU, *La flexibilité en droit de l'urbanisme – Flexibility in Urban Planning Law*, Paris, Éd. La Mémoire du droit, 2023, pp. 193 à 229). Le même constat valait par ailleurs jusque récemment en France (F. PRIET, « La flexibilité en droit de l'urbanisme. Rapport français », in AIDRU, *La flexibilité en droit de l'urbanisme – Flexibility in Urban Planning Law*, Paris, Éd. La Mémoire du droit, 2023, p. 282 : « La flexibilité attachée au contenu même de la règle, à son expression, a longtemps été cantonnée aux plans fixant des orientations »).

(19) Nous n'effectuerons pas un examen complet de la légalité du projet de RRU. Spécialement, ne sera pas examinée la conformité du projet de RRU à l'obligation de *standstill* qui se déduit de l'article 23 de la Constitution, dont il ne va pas de soi qu'elle est respectée.

(20) Rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 38 de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989.

le chef du Gouvernement, d'une obligation ou d'une simple faculté(21). En l'occurrence, le texte est libellé au présent de l'indicatif(22), ce qui traduit la volonté du législateur de contraindre le Gouvernement à l'adoption d'un RRU. Pour autant que de besoin, les travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 novembre 2017, qui a modifié cette disposition du CoBAT, confirment cette lecture(23).

La règle appréciative encadre, sans exclure, le pouvoir d'appréciation des autorités qui adoptent des actes individuels relevant de son champ d'application. Le recours à ce type de règle dans l'urbanisme réglementaire ne semble pas, en soi, problématique, puisque c'est le législateur bruxellois lui-même qui attribue aux autorités compétentes pour délivrer les permis d'urbanisme un important pouvoir discrétionnaire(24).

Il reste que certaines des dispositions du RRU en projet présentent un très haut degré d'abstraction(25). Faut-il considérer qu'en édictant de telles dispositions, l'auteur du règlement exécute mal ou insuffisamment l'habilitation qui lui est donnée par le législateur ? Ici encore, une réponse négative semble *a priori* s'imposer. Certes, la jurisprudence belge sanctionne l'abstention de prendre un règlement quand l'exercice du pouvoir réglementaire est obligatoire(26). Elle sanctionne également, dans ce même cas, l'exécution incorrecte ou partielle de la loi habilitante(27). Ceci dit, s'il impose au Gouvernement d'adopter un règlement régional d'urbanisme, le législateur s'abstient d'identifier les règles que ce

(21) C.E., 3 janvier 2019, XXXX, n° 243.324, à propos de la compétence spéciale d'exécution du Roi.

(22) « Le Gouvernement adopte un règlement d'urbanisme applicable à tout le territoire régional. Celui-ci est appelé "règlement régional d'urbanisme" ». Comp. avec l'utilisation du mot « peut » au second alinéa de l'article 88, relatif à l'adoption de règlements régionaux d'urbanisme zonés.

(23) Projet d'ordonnance réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes, *Doc.*, Parl. brux., 2016-2017, A-451/1, commentaire des articles, p. 51 : « [...] afin de garantir la persistance d'un cadre commun à toute la Région, l'obligation d'adopter un règlement régional d'urbanisme (RRU) applicable à tout le territoire est consacrée ».

(24) Art. 156, 156/2, 188 et 188/5 du CoBAT, dont il ressort que l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis peut délivrer le permis, l'assortir de conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux ou refuser le permis.

(25) Pour ne pas dire d'indétermination.

(26) Semblable défaut d'agir est en effet susceptible de constituer une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil et donc d'engager la responsabilité civile du pouvoir exécutif (not. Cass., 7 janvier 2005, aff. C.02.0293.F, C.02.0307.F et C.02.0308.F). Aussi, C.E., 8 novembre 2013, *Demoulin*, n° 225.411.

(27) C.E., 21 mai 2010, *Union professionnelle des entreprises d'assurances ASSURALIA*, n° 204.191 : « [E]n adoptant un arrêté qui, en raison de l'incertitude qui l'affecte, compromet gravement la sécurité juridique et s'avère inappliqué et inapplicable, le Roi n'a pas assuré comme il le devait et en avait le pouvoir l'exécution correcte, pleine et entière de l'article 49<sup>quater</sup> de la loi du 10 avril 1971 ». Aussi, C.E., 10 février 2006, *Ville d'Andenne*, n° 154.774 ; avis de la section de législation du Conseil d'État n° 60.146/4, du 30 novembre 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon formant la partie réglementaire du Code du développement territorial, p. 9.

règlement doit obligatoirement contenir (28). Or, sous l'angle ici examiné, une exigence de précision minimale ne semble concevable qu'en présence de règles rendues obligatoires par la loi d'habilitation (29) (30).

5. Si l'on peut admettre que le Gouvernement ne s'écarte pas de l'habilitation qui lui est confiée par les articles 87 et 88 du CoBAT, la compatibilité des dispositions incriminées avec d'autres dispositions de la législation organique pose en revanche question. C'est spécialement le cas des dispositions qui habilitent à déroger. Le CoBAT permet ainsi d'octroyer un permis d'urbanisme en dérogation aux « prescriptions des règlements d'urbanisme » (31). Nous formulerons à ce sujet trois observations.

Les dérogations doivent être identifiées dans la demande de permis (32). La circonstance que la conformité du projet à la règle dépend de l'appréciation qui en sera faite ultérieurement par l'autorité rend ce travail d'identification délicat et affecte dans une certaine mesure la sécurité juridique des permis (33).

Plus fondamentalement, plusieurs dispositions du projet de RRU comportent en leur sein une exception à la règle principale. Cette manière de composer la règle interroge au regard de l'habilitation légale à déroger, spécialement dans les cas où les conditions fixées pour l'application de l'exception laissent une large marge d'appréciation à l'autorité (34). Dans ces cas, en effet, l'adjonction d'une exception à la règle permet, sans trop d'effort, de contourner le mécanisme dérogatoire et les garanties légales qui l'accompagnent (35).

(28) L'article 87, alinéa 2, du CoBAT se borne en effet à énumérer de manière exemplative les finalités des dispositions que les règlements d'urbanisme *peuvent* contenir et les objets que ces règlements *peuvent* concerner à cet effet. En principe, il appartient au législateur de délimiter la mission d'exécution qu'il confie au pouvoir exécutif de manière aussi précise que possible (F. BELLEFLAMME, « La forme et la matière dans la définition du règlement aujourd'hui », in *Les sources du droit revisitées*, vol. 2, Limal, Anthemis, 2013, pp. 35 et 40). L'article 88 ancien du CoBAT n'obligeait certes pas le Gouvernement à adopter un règlement régional d'urbanisme, mais en fixait néanmoins le contenu minimum obligatoire.

(29) La jurisprudence du Conseil d'État français relative aux règles « qualitatives » des règlements des plans locaux d'urbanisme est fixée en ce sens (voy. C.E. fr., 18 juin 2010, *Ville de Paris*, req. n° 326708, *Rec. CE*, cité par G. GODFRIN, « Le plan local d'urbanisme entre droit souple et droit dur », *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2015/2, n° 29, p. 129).

(30) Il n'est en revanche pas certain que le Gouvernement a respecté la volonté du législateur telle qu'elle ressort des travaux préparatoires et qui l'invitait à doter la Région d'un « cadre commun » à l'ensemble du territoire (voy. note 22 ci-dessus).

(31) Art. 126, § 11, 2°, 188 et 188/5 du CoBAT.

(32) Voy. le cadre X du formulaire de demande de permis d'urbanisme, qui demande d'énumérer, d'expliquer et de motiver les dérogations sollicitées.

(33) La commission régionale de développement fait un constat similaire dans son avis sur le projet de RRU (avis du 30 juin 2023, p. 12).

(34) Par ex. : art. 34, § 3, du titre I ; art. 4, § 1<sup>er</sup>, du titre II.

(35) Les dérogations au RRU, à tout le moins celles qui portent sur le volume, l'implantation et l'esthétique des constructions, sont soumises aux mesures particulières de publicité (art. 126, § 11, 2°, du CoBAT). Dans le même sens, sur l'appréciation de la validité des règles « alternatives » des plans locaux

Se pose enfin la question de savoir si, par nature, la dérogation est concevable à l'égard de normes appréciatives. Suivant la jurisprudence du Conseil d'État, l'autorité qui accorde une dérogation doit donner les motifs de bon aménagement du territoire qui la convainquent de ne pas respecter la règle. Par ailleurs, la dérogation ne peut pas aboutir à la dénaturation de la règle et doit donc être conciliable avec les objectifs poursuivis par celle-ci(36). Dans ces conditions, on peine à identifier les motifs qui pourraient valablement être avancés par l'autorité pour autoriser un projet présentant une densité « déséquilibrée »(37), intégrant des emplacements vélos de manière « non qualitative » dans la zone de recul(38) ou comportant un local avec une configuration géométrique « inappropriée » à son utilisation(39).

## II. DANS LE RAPPORT À L'AUTEUR DE L'ACTE INDIVIDUEL

6. L'acte à valeur réglementaire s'impose à l'auteur de tout acte administratif individuel qui entre dans son champ d'application(40). Le projet de nouveau RRU, une fois en vigueur, s'appliquera aux autorités compétentes pour délivrer des permis d'urbanisme sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

7. Aucune disposition ne prohibe par principe l'attribution d'un large pouvoir discrétionnaire à l'auteur de l'acte individuel(41).

En particulier, l'existence d'un pouvoir d'appréciation dans l'application individuelle d'un règlement n'est pas, en soi, incompatible avec le principe de sécurité juridique(42). Elle n'implique pas davantage que les règles

d'urbanisme par le juge administratif français, J.-F. INSERGUET, « L'écriture du règlement : problèmes généraux. Fiche 6 – L'écriture des “règles alternatives” ou “exceptions” ? », GRIDAUH, *Écriture des PLU*, 2012, [www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/2-1-1\\_F6.pdf](http://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/2-1-1_F6.pdf).

(36) C.E., 3 octobre 2023, *commune d'Auderghem et d'Ursel*, n° 257.527 ; C.E., 21 juin 2022, *Albala et Van den Poel*, n° 254.058.

(37) Art. 8 du titre II, préc.

(38) Art. 34, § 3, du titre I, préc.

(39) Art. 3, § 1<sup>er</sup>, al. 2, 2<sup>o</sup>, du titre III, préc.

(40) M. PÂQUES, *La sécurité juridique en droit administratif – Quatre leçons sur l'État de droit*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 37. Comp. avec C.E., 8 avril 2024, *Ville de Charleroi*, n° 259.412 et C.E., 25 janvier 2023, *Ville de Liège*, n° 255.580 (S. CHARLIER, « Un parking qui ne présente pas de lien suffisant avec l'immeuble à appartements au rez-de-chaussée duquel il se situe constitue une activité de service », *Jurisprudence en bref, Amén.*, 2023/4, p. 220), dont il ressort qu'une norme à valeur réglementaire – en l'occurrence le plan de secteur – s'applique « à toutes les décisions individuelles, indépendamment de la police administrative en question ».

(41) M. PÂQUES, *La sécurité juridique en droit administratif – Quatre leçons sur l'État de droit*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 95.

(42) C.E., 14 juin 2023, *A.S.B.L. Syndicat neutre pour indépendants*, *A.S.B.L. Fédération des milieux d'accueil de la petite enfance e. a.*, *A.S.B.L. Les rase-moquette*, n° 256.780 ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 759 ; R. SIMAR et P. ABBA, « 3. – Sécurité juridique, légitime confiance, *patere*

constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination seraient automatiquement violées, dès lors que ce pouvoir s'exerce indistinctement à l'égard des demandes introduites auprès de l'autorité(43). Le critère est objectif.

**8.** Dans les faits, en revanche, la manière dont l'auteur de l'acte individuel exerce le pouvoir d'appréciation qui lui est confié peut conduire à une rupture d'égalité entre les citoyens, à plus forte raison lorsque les autorités appelées à appliquer la règle sont multiples, comme c'est le cas des communes à l'égard du règlement régional d'urbanisme bruxellois(44). Le pouvoir d'appréciation attribué à une autorité administrative est cependant rarement illimité. Des balises existent(45). En l'occurrence, l'autorité compétente en matière d'urbanisme est tenue par les principes de bonne administration ; elle doit respecter l'obligation de motivation formelle ; sa décision peut faire l'objet d'un recours en réformation devant le Gouvernement(46) ; enfin, son pouvoir d'appréciation s'exerce sous le contrôle, marginal, du Conseil d'État. L'ensemble de ces garanties contribue à renforcer l'égalité dans l'application du règlement et limitent le risque d'un exercice arbitraire du pouvoir d'appréciation.

### III. DANS LE RAPPORT À L'ADMINISTRÉ

**9.** Non seulement le règlement s'impose à l'auteur de l'acte individuel, mais il a aussi pour destinataire les administrés, auxquels il s'applique directement sans la médiation d'un acte administratif individuel(47). En cela, il se distingue de l'acte à valeur indicative, à tout le moins celui qui n'est pas formalisé par la loi.

*legem quam ipse fecisti*. Transparence administrative ou principes transparents ? », in S. BEN MESSAOUD et F. VISEUR (dir.), *Les principes généraux de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 95.

(43) C.E., 31 juillet 1998, *Tondeur*, n° 75.538.

(44) L'auteur du rapport sur les incidences environnementales du projet de RRU fait le même constat : « Les dispositions laissent plus de place à la dimension subjective, pouvant induire des traitements des demandes de permis différents en fonction de la sensibilité urbanistique de l'une ou l'autre » (p. 356).

(45) M. PÂQUES, *La sécurité juridique en droit administratif – Quatre leçons sur l'État de droit*, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 97-105. Aussi, C.E., 14 juin 2023, *A.S.B.L. Syndicat neutre pour indépendants*, A.S.B.L. *Fédération des milieux d'accueil de la petite enfance e.a.*, A.S.B.L. *Les rase-moquette*, n° 256.780 ; C.E., 24 juin 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique e.a.*, n° 251.051.

(46) Art. 188/1 du CoBAT.

(47) M. PÂQUES, *La sécurité juridique en droit administratif – Quatre leçons sur l'État de droit*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 38. Aussi, section de législation du Conseil d'État, avis n° 60.224/4 du 8 novembre 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, p. 7 : « [E]n concevant les objectifs de conservation à l'examen – ou, en tout cas, bon nombre d'entre eux – comme étant non applicables aux particuliers et/ou dépendant de critères eux-mêmes indicatifs ou de décisions ultérieures des autorités, l'auteur du projet méconnaît la valeur réglementaire que l'article 25bis, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 a voulu y attacher ».

Comme règlement, le projet de RRU bruxellois crée des obligations dans le chef des particuliers. Il s'impose plus précisément à ceux-ci lors de la réalisation d'actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme (48). Confrontés à des règles floues, les auteurs d'actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme se trouvent dans une position délicate, puisqu'ils doivent s'assurer de la conformité de leur projet aux prescriptions du RRU.

Par ailleurs, le RRU vise tous les administrés. La qualité du destinataire ne saurait par conséquent constituer un motif pertinent de l'imprécision de la règle (49).

**10.** Fût-ce pour cette raison, il serait logique d'attendre de la norme à valeur réglementaire qu'elle présente certaines qualités de précision. Seule une règle suffisamment précise est susceptible de s'imposer directement aux administrés. La section de législation du Conseil d'État a eu l'occasion de relever que ne satisfont pas à cette exigence de précision :

- des critères ayant conduit à la sélection d'un site Natura 2000 (50) ;
- l'estimation des dépenses nécessaires pour la mise en œuvre du régime de conservation d'un site Natura 2000 (51) ;
- dans le plan régional d'affectation du sol, un catalogue d'objectifs pour l'aménagement des principales voies de communication (52) ;
- de simples lignes directrices, destinées uniquement à servir de source d'inspiration (53) ;
- le recours au procédé d'énumérations purement exemplatives, matérialisé par des termes comme « notamment » et « tel que » (54) ;

---

(48) Art. 1, § 2, du titre préliminaire, qui définit le champ d'application du RRU.

(49) Pour un cas dans lequel la qualité du destinataire est susceptible de justifier une règle imprécise, C.E., 21 mai 2010, *Union professionnelle des entreprises d'assurances ASSURALIA*, n° 204.191.

(50) Avis n° 30.541 du 26 mars 2001 sur un avant-projet de décret relatif à la désignation et à la conservation des sites Natura 2000 en Région wallonne, pp. 70 et 71.

(51) *Ibid.*

(52) Avis n° 31.014 du 28 mars 2001 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptant le plan régional d'affectation du sol, p. 23.

(53) Avis n° 59.771 du 21 septembre 2016 sur un avant-projet d'ordonnance réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes, pp. 5 et 6 ; avis n° 48.801/4 du 3 novembre 2010 sur un projet avant-projet de décret modifiant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature en ce qui concerne la mise en œuvre du régime Natura 2000, p. 12.

(54) Avis n° 60.146/4 du 30 novembre 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon formant la partie réglementaire du Code du développement territorial, p. 9. Dans cet avis, toutefois, la section de législation ne lie pas sa critique à la précision que doit revêtir une norme qui s'impose directement aux particuliers. Elle constate plutôt qu'en recourant à des exemples, le gouvernement n'exécute pas complètement l'obligation qui lui incombe en vertu du texte législatif.

- de manière générale, des priorités, options ou objectifs dont la réalisation appellerait nécessairement l'adoption d'autres mesures, comme l'accord de tiers, des décisions futures éventuelles du Gouvernement, l'adoption d'une circulaire ou encore l'interprétation que les autorités publiques et les auteurs de documents d'évaluation des incidences donneront du texte au cas par cas(55).

**11.** La question est d'autant plus délicate que la violation du RRU par des actes et travaux exonérés de permis est pénalement sanctionnée. L'article 300, 3<sup>o</sup>, du CoBAT érige en effet en infraction le fait « d'enfreindre *de quelque manière que ce soit* [...] les règlements d'urbanisme » (56) (57).

Le principe de légalité en matière pénale, tel qu'il se déduit des articles 12, alinéa 2, de la Constitution, 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, implique que la loi pénale soit formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable ou non (58). Autrement dit, les faits constitutifs d'une infraction doivent être libellés de manière suffisamment claire et précise pour garantir la prévisibilité du droit pénal. Le droit de l'urbanisme n'y fait pas exception (59).

Le Conseil d'État a jugé, dans un arrêt *C.B.C. Banque* du 31 mai 2013, que les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées ne s'opposent pas à l'utilisation de notions indéterminées dans un règlement – en l'espèce, le RRU actuellement en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale, à propos de notions telles que « la sobriété d'un dispositif », « la beauté de la voirie » ou « l'intégration harmonieuse aux environs ». Sans véritablement nier l'existence d'une atteinte au

(55) Avis n° 60.224/4 du 8 novembre 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, pp. 6 et 7 ; avis n° 59.771 du 21 septembre 2016 précité, pp. 5 et 6 ; avis n° 49.958 du 23 mai 2011 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000, pp. 3 et 4 ; avis n° 48.801/4 du 3 novembre 2010 précité, p. 12.

(56) En Région wallonne, à tout le moins depuis l'entrée en vigueur du CoDT, il est moins évident de savoir s'il y a infraction par le biais d'actes et travaux exonérés de permis d'urbanisme par une disposition réglementaire. Une réponse négative semble toutefois s'imposer (M. DELNOY et S. CHARLIER, « La méconnaissance du permis d'urbanisme et du permis d'urbanisation et ses conséquences autres que contractuelles dans la pratique notariale », in *Droit de l'urbanisme – CoDT et COBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 316).

(57) Le Conseil d'État le confirme (C.E., 31 mai 2013, S.A. *C.B.C. Banque*, n° 223.668).

(58) Parmi d'autres, C. const., 21 décembre 2023, n° 176/2023, motif B.18.

(59) C.E., 11 octobre 2019, *Ville de Bruxelles*, n° 245.741 : « La définition des changements d'affectation nécessitant un permis contribue à comminer des infractions pénales et doit donc présenter une précision suffisante ».

principe de légalité en matière pénale, spécialement l'exigence de prévisibilité qui en découle (60), le Conseil d'État estime que « le juge pénal saisi de poursuites serait compétent pour décider si une violation du règlement peut être établie en pareil cas, ou écarter le cas échéant l'application de dispositions trop vagues en vertu de l'article 159 de la Constitution » (61).

La solution retenue par le Conseil d'État, qui peut être qualifiée de pragmatique, rejoint la jurisprudence constante des autres hautes cours du Royaume (62), mais aussi de la Cour européenne des droits de l'homme (63), dont il ressort en substance que, tout en excluant le recours à des notions dont le contenu est trop vague, le principe de légalité en matière pénale ne proscrie pas l'attribution d'un pouvoir d'appréciation au juge (64).

Le Conseil d'État prend néanmoins le soin d'ajouter que les dispositions attaquées n'ont pas pour seul objet de définir des incriminations pénales, mais sont en outre (65) destinées à encadrer valablement la délivrance des permis d'urbanisme. Dans cette mesure, il est permis de se demander si, confrontée à un règlement répondant uniquement à la première des deux caractéristiques ici visées, la conclusion de la haute juridiction eût été identique.

Par ailleurs, la récurrence importante des normes appréciatives dans le projet de RRU bruxellois invite à la prudence quant à la transposabilité de cette jurisprudence au nouveau règlement.

(60) « L'utilisation de notions indéterminées peut se heurter aux principes invoqués au moyen ».

(61) C.E., 31 mai 2013, S.A. C.B.C. Banque, n° 223.668.

(62) C. const., 21 décembre 2023, n° 176/2023, B.18 ; Cass., 22 mai 2012, P.11.1723.N. Également, le résumé de cette jurisprudence dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État, n° 60.893/3, du 27 mars 2017, sur un avant-projet de Code pénal – Livre I<sup>er</sup>, pp. 127 à 130.

(63) Cour eur. D.H., 6 juillet 2021, *Norman c. Royaume-Uni*, §§ 59-61 ; Cour eur. D.H., 11 février 2016, *Dallas c. Royaume-Uni*, §§ 69-71 ; Cour eur. D.H., 24 janvier 2017, *Koprivnikar c. Slovénie*, §§ 46 et 47.

(64) Sur ce sujet, et l'exigence de précision en particulier, J. THEUNIS, « XVI.B. – Le droit à la légalité des incriminations et des peines », in *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 1 et 2, 1<sup>re</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 774 à 783 ; M. LYS, « Le principe de la légalité pénale dans l'arrêt de la Cour de Cassation du 9 novembre 2004 : entre rigueur et valeurs », *R.B.D.C.*, 2005/3-4, pp. 377 à 398.

(65) Et peut-être surtout.

## CONCLUSION

12. Au-delà de sa légalité, c'est l'opportunité du projet de nouveau règlement qui interroge.

La flexibilité, libératrice de la règle, n'est pas un problème en soi. Inhérente à l'objet du droit de l'urbanisme, elle permet de s'adapter en continu aux circonstances locales et à leur évolution, de prendre en considération l'hétérogénéité des situations concernées à l'échelle d'un territoire.

Ce qui surprend, en revanche, c'est l'introduction de cette flexibilité dans un acte à valeur réglementaire. Ce choix est assumé et même revendiqué par l'auteur du projet de RRU : « On va vers plus d'urbanisme et moins de juridisme ! » (66). Il s'agit de « rendre possible tout ce qui est et tout ce qui sera souhaitable » (67).

La nouvelle orientation choisie par l'exécutif régional bruxellois a pourtant ses (nombreux) revers : insécurité juridique, difficultés procédurales et masse de travail pour l'administration – qui peine déjà à intégrer les nouveaux délais de rigueur qui rythment la procédure de délivrance des permis (68) –, avec, en toile de fond, l'explosion du contentieux et la potentielle mise en cause de la responsabilité des pouvoirs publics. Ces inquiétudes, émanant de toutes les parties prenantes (69), sont par ailleurs relayées et largement partagées par la commission régionale de développement (70). Dès lors, se dirige-t-on vers un règlement impraticable ? Les paris sont ouverts.

---

(66) Déclaration de la secrétaire d'État à l'urbanisme, in *L'Écho*, « Ans Persoons : “Avec Good Living, nous allons vers plus d'urbanisme et moins de juridisme” », 20 décembre 2023.

(67) *Good Living – Rapport de la Commission d'experts*, octobre 2021, p. 21. <https://urbanisme.irisnet.be/pdf/good-living-rru-rapport-experts-fr-20211022-aspubl.pdf>.

(68) « Rififi entre Région et communes bruxelloises autour des demandes de permis », *L'Écho*, 20 mai 2022.

(69) Communes, développeurs, riverains, société civile.

(70) Avis du 30 juin 2023, pp. 11 à 14.