

Le rapport urbanistique et environnemental dans le C.W.A.T.U.P.

Michel DELNOY

Chargé de cours à l'ULg, avocat au barreau de Liège

Introduction

L'origine du rapport urbanistique et environnemental (ci-après : « RUE »¹) est bien connue² : après que l'ex-zone d'extension d'habitat ait fait l'objet de pas moins d'une dizaine de régimes juridiques successifs en une dizaine d'années³, le RUE a été créé par le législateur wallon de

¹ Abréviation qui, dans la pratique, semble être devenue un véritable acronyme.

² Voy., entre autres : B. PÂQUES, « Les zones d'aménagement communal concerté », in M. DELNOY (dir.), *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, plans et permis*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p. 8 ; F. HAUMONT, « Urbanisme – Région wallonne – La planification », *Rep. Not.*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 178 ; Ph. BOUILLARD, B. PÂQUES et Ch. THIEBAUT, « Les plans et schémas », *Urbanisme et environnement, R.P.D.B.*, complément X, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 862 ; M. PÂQUES, « Le régime wallon des zones d'aménagement différé partiellement annulé par la Cour d'arbitrage », obs. sous C.A., 30 mai 2000, n° 63/2000, *J.T.*, 2000, p. 753 ; P. HENRY, « La difficile mise en œuvre des zones d'aménagement différé en Région wallonne », note sous C.A., 30 mai 2000, n° 63/2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 136 ; Ph. BOUILLARD, « De la zone d'extension d'habitat à la zone d'aménagement différé : clairs obscurs et inquiétudes », *Am.-env.*, 1999, p. 5.

³ On pense notamment à la définition de la zone d'extension d'habitat telle qu'elle résultait de l'article 170.1.1. de l'ancien C.W.A.T.U.P. ; le schéma directeur de la circulaire ministérielle n° 4bis du 23 mars 1981 ; les avatars juridiques subis par cette circulaire, non seulement du point de vue de la légalité de son contenu, au regard de la jurisprudence du Conseil d'État, mais aussi du fait de son abrogation temporaire par la circulaire du 9 juin 1994, par la suite suspendue ; le coefficient de saturation – jamais adopté – du décret du 27 novembre 1997 ; le régime transitoire des « ZAD déjà mises en œuvre » visées par l'article 12bis du décret modificatif du 23 juillet 1998 ; l'annulation partielle de cet article 12bis par l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 30 mai 2000 ; le programme communal de priorité et le plan communal d'aménagement imposés par le décret dit « d'optimisation du C.W.A.T.U.P. » du 18 juillet 2002 ; le contenu de la circulaire ministérielle du 13 mars 2003 relative aux modalités de mise en œuvre des zones d'aménagement différé (*M.B.*, 15 mai 2003) ; la contestation de la validité de cette circulaire et son abandon par le gouvernement (qui explique l'arrêt du Conseil d'État n° 132.530, du 17 juin 2004, UPSI) ; le contenu des articles 452/54 et s. du C.W.A.T.U.P. relatifs au programme communal de priorité ; le RUE de l'article 33 du C.W.A.T.U.P., instauré par le décret-programme « RESA » du 3 février 2005 ; la tardive abrogation des articles 452/54 et s. du C.W.A.T.U.P. – devenus inutiles – par l'arrêt du gouvernement du 14 mai 2009. B. PÂQUES (« Les zones d'aménagement communal concerté », *op. cit.*, p. 7) qualifie les zones d'aménagement communal concerté de « véritable champ de bataille ». Ces changements réitérés, qui ont eu pour effet, entre autres, d'empêcher

2005⁴ en vue de mettre un terme aux «difficultés pratiques et juridiques nombreuses»⁵ générées par ces réformes réitérées.

Les mauvaises langues diront sans doute qu'est ainsi apparu un nouveau robinet dans l'usine à gaz à laquelle le C.W.A.T.U.P. commence doucement à ressembler. Il est vrai qu'en 1962, le législateur avait certainement simplifié une situation devenue passablement complexe du fait, entre autres, de l'existence de deux autorisations administratives ayant le même objet. Cependant, l'on oublie sans doute que ce même législateur avait instauré un régime de plans d'aménagement à ... quatre niveaux⁶, qui n'était donc pas nécessairement beaucoup plus simple que celui à cinq niveaux que nous connaissons aujourd'hui⁷.

L'impression critique que l'on peut avoir vis-à-vis du RUE s'explique sans doute bien davantage par le fait qu'il s'inscrit dans le maelstrom de modifications législatives et réglementaires que le C.W.A.T.U.P. a connu ces dernières années. Certes, il est de la nature même d'une réglementation jeune de subir des modifications. Le législateur serait même critiquable s'il ne tentait pas de corriger des instruments qui n'ont pas été testés en pratique et s'il ne les adaptait pas aux évolutions de la vie en société. Cependant, là comme en toute chose, il s'impose sans doute de rechercher un *μηδεν αγαν*, un juste milieu. Or la période de turbulences réformatrices que le C.W.A.T.U.P. a connues

ou de retarder considérablement – était-ce volontaire? – la réalisation de projets dans cette zone, font déjà, en eux-mêmes, question au regard du principe de sécurité juridique et de la protection due au droit de propriété du fait de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Voy. à cet égard le jugement rendu le 8 juin 2007 par le tribunal de première instance de Namur dans l'affaire opposant la s.a. I.T.K. à la Région wallonne (R.G. n° 98/1770/A, inédit, mais résumé par B. PÂQUES dans sa contribution précitée, p. 36); ce jugement a cependant été réformé en appel, la cour d'appel de Liège estimant que les modifications décrétales successives étaient conformes à l'article 1^{er} en question (Liège, 20 janvier 2009, R.G. n° 2007/1742, rés. in *Am.-env.*, 2009, à paraître, juridiquement parlant, cet arrêt n'est pas encore, au moment de rédiger les présentes lignes, contredéfinitif). À ce sujet, si la motivation de l'arrêt est fortement développée sur les critères de la légalité de l'ingérence et de l'existence d'un but d'intérêt général, le critère du juste équilibre entre l'intérêt général et les droits des particuliers ne fait l'objet que de la formule lapidaire suivant laquelle «les modifications décrétales ne créent pas *in se* un déséquilibre majeur pesant sur l'intimée de façon excessive ou exorbitante». La cour aurait-elle été influencée, dans le cadre de cette appréciation, par le fait que la s.a. I.T.K. s'était vu refuser un permis de lotir à deux reprises sous le régime antérieur de l'ex-zone d'extension d'habitat?

⁴ Décret-programme du parlement wallon du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (ci-après: «décret RESA»).

⁵ Ph. BOUILLARD, B. PÂQUES et Ch. THIEBAUT, «Les plans et schémas», *R.P.D.B.*, complément X, v° «Urbanisme et environnement», Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 862.

⁶ Plan régional d'aménagement du territoire, plan de secteur, plan général d'aménagement, plan particulier d'aménagement. Voy. not. J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, Larquier, 2006, p. 61.

⁷ SDER, schéma de structure communal, RUE, plan de secteur, P.C.A. Il est vrai, cependant, qu'en réalité, le Code comporte d'autres instruments de planification que les cinq principaux que nous venons de rappeler. L'on pense par exemple au périmètre de remembrement urbain (article 127, § 1^{er}, 8^o) ou au périmètre S.A.R. (article 167), mais aussi aux opérations de rénovation ou de revitalisation urbaines, etc.

ces quelques dernières années ne va sans doute pas dans ce sens⁸ et le RUE s'inscrit dans cet excès qui, non seulement s'oppose à l'exigence fondamentale de sécurité juridique, mais nuit aussi clairement à l'efficacité globale du C.W.A.T.U.P.

Ceci étant, le législateur de 2009 semble avoir été satisfait de l'instrument que constitue le RUE⁹, puisque, par le récent décret dit «RESA ter»¹⁰, il a décidé d'en généraliser l'usage, en ne le confinant plus à la seule zone d'aménagement communal concerté (ci-après: «ZACC»). Si, du point de vue de la sécurité juridique, l'on peut espérer que cette satisfaction perdure dans le temps, il reste qu'à titre personnel, nous ne pouvons la partager. Les lignes qui suivent vont indiquer pourquoi.

I. Le contexte du RUE

Traditionnellement, un permis – d'urbanisme ou de lotir – peut être délivré si le projet qu'il couvre est conforme au plan de secteur, sans qu'un instrument planologique doive être préalablement adopté. Certes, les autorités compétentes peuvent adopter un schéma de structure communal, un plan communal d'aménagement (ci-après: «P.C.A.») ou un règlement communal d'urbanisme (ci-après: «R.C.U.») dont le contenu doit alors, en sus de celui du plan de secteur, être respecté pour que le permis puisse être délivré. Il ne s'agit alors cependant que de l'exercice d'une faculté.

Si elle n'est pas neuve¹¹, l'idée d'imposer l'adoption d'un instrument planologique intermédiaire entre le plan de secteur et le permis s'est depuis fortement répandue: ces dernières années, les instruments intermédiaires obligatoires se sont multipliés¹². Tantôt obligatoire, tantôt facultatif¹³, le RUE s'inscrit clairement dans cette tendance¹⁴ et il en va *a fortiori* de la sorte

⁸ Voy. le moratoire législatif et réglementaire réclamé à corps et à cri par la quasi-totalité des acteurs de l'urbanisme en 2008 et 2009: Union des villes et communes de Wallonie, Union professionnelle du secteur immobilier, architectes, fonctionnaires et juristes spécialisés.

⁹ *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 2.

¹⁰ Décret du parlement wallon du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

¹¹ Voy. le schéma directeur de mise en œuvre de l'ex-zone d'extension d'habitat; le P.C.A. de mise en œuvre d'une zone de parc de plus de cinq hectares dans laquelle on envisage de réaliser des actes et travaux autres que ceux visés à l'alinéa 1^{er} de l'article 39 du C.W.A.T.U.P.

¹² Le plan de secteur lui-même peut en imposer un, sous forme de P.C.A. ou de R.C.U. (article 41, 5^o et 6^o, du C.W.A.T.U.P.); un P.C.A. avait été imposé dans l'ex-zone de réhabilitation (article 34bis ancien du C.W.A.T.U.P.); un P.C.A. s'impose dans le cadre de l'article 140 du C.W.A.T.U.P., relatif à l'implantation d'équipements touristiques dans certaines zones; un programme communal de priorité et un P.C.A. étaient imposés dans l'ex-zone d'aménagement différé; etc.

¹³ Voy. ci-après.

¹⁴ M. DELNOY, *C.W.A.T.U.P.*, Liège, Edipro, 2008, p. 11.

depuis que le décret RESA ter en a généralisé l'utilisation, ainsi qu'il sera indiqué ci-après.

Si l'on rapproche ce constat de celui de la grande difficulté de procéder à une révision globale¹⁵ des plans de secteur¹⁶, l'on doit en déduire que le premier participe à la lente, mais certaine mise de côté progressive du plan de secteur¹⁷ et ce, même si, juridiquement et en théorie, ce dernier « demeure le principe »¹⁸.

D'aucun parleront sans doute à cet égard d'une nécessité, au vu du second de ces deux constats¹⁹; d'autres évoqueront plutôt une révision sournoise et larvée des plans de secteur. De révision, il ne peut certes pas être réellement question, dans la mesure où les instruments intermédiaires dont il est ici question doivent en principe rester conformes au plan de secteur²⁰. Il nous paraît par contre possible de parler de réduction de l'importance relative du plan de secteur. Par ailleurs, la multiplication des instruments intermédiaires nous semble en tout état de cause traduire la volonté de renforcer les restrictions à la mise en œuvre du droit de propriété, la seconde partie de l'article 544 du Code civil prenant corrélativement de plus en plus d'importance par rapport à la première. Cette tendance est le cas échéant indispensable, dans un souci d'« utilisation parcimonieuse du sol »²¹, mais elle n'est pas pour autant exempte de toute critique, comme nous le verrons dans les lignes qui suivent.

¹⁵ Seules des révisions thématiques ou ponctuelles voient encore le jour aujourd'hui, alors que la décision de principe de procéder à la révision générale des plans de secteur avait été prise en 1993.

¹⁶ Sans prétendre à l'exhaustivité (à ce sujet, voy. é.g., entre autres, Ch.-H. BORN, « L'évolution récente des règles relatives à la révision du plan de secteur et à ses dérogations », in M. DELNOY (dir.), *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, plans et permis*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p. 94), l'on peut identifier quatre explications de cette difficulté, voire impossibilité : – le budget lié à l'indemnisation des dommages de plan, dans le cadre de l'article 70 du C.W.A.T.U.P.; – l'ampleur dantesque du travail de révision, résultant du degré de précision qui a été – sans doute en contradiction avec la volonté du législateur – accordée au contenu des plans de secteur (comp. J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, Larquier, 2006, p. 62);

– l'imposante lourdeur de la procédure de révision, qui a d'ailleurs amené le législateur régional à réviser lui-même les plans de secteur, par décret (voy. l'article 6 du décret du 27 novembre 1997), et à restreindre, par le décret RESA ter, le champ d'application de ladite procédure aux seules révisions d'intérêt régional, le P.C.A.R. intervenant pour le surplus; – la nécessité d'une volonté politique claire, avec les répercussions qu'elle pourrait avoir au sein du corps électoral.

¹⁷ M. DELNOY, *C.W.A.T.U.P.*, Liège, Edipro, 2008, p. 10.

¹⁸ C.E., 27 novembre 2008, n° 188.271, *Goreux et Matthys*.

¹⁹ L'idée étant qu'au vu de l'impossibilité de procéder à une révision globale des plans de secteur, une stratégie alternative devait être trouvée pour permettre de canaliser les potentialités, jugées aujourd'hui trop laxistes, des plans de secteur ou, à tout le moins, leur obsolescence (Ch.-H. BORN, « L'évolution récente des règles relatives à la révision du plan de secteur et à ses dérogations », *op. cit.*, p. 41).

²⁰ Voy. ci-après.

²¹ Le débat est manifestement délicat. On n'en veut pour seule preuve l'intéressante comparaison entre les deux appréciations suivantes : « Il est temps d'admettre que ces zones devront être urbanisées » (B. PÂQUES, « Les zones d'aménagement communal concerté », *op. cit.*, p. 39); « le processus

II. Le champ d'application du RUE

A. La généralisation du RUE, en tant qu'instrument intermédiaire facultatif

Selon l'article 18^{ter} inséré dans le C.W.A.T.U.P. par le décret RESA ter, « le rapport urbanistique et environnemental est un document d'orientation qui exprime, pour toute partie du territoire communal qu'il couvre, les lignes directrices de l'organisation physique du territoire ainsi que les options d'aménagement et de développement durable ». Ainsi donc le RUE est-il aujourd'hui conçu comme instrument intermédiaire à vocation générale : il n'est plus cantonné à la seule ZACC et est susceptible d'être adopté en toute zone du plan de secteur « pour laquelle la commune souhaiterait disposer d'une vue d'ensemble et ce, dans le but de favoriser un urbanisme cohérent »²².

Cette généralisation a été justifiée, au cours des travaux préparatoires de ce décret, par référence, d'une part, à la nécessité d'un instrument intermédiaire « proposant une vue globale du territoire communal et de la zone qu'il est projeté d'aménager » et, d'autre part, au caractère trop rigide du P.C.A.²³ quand il est « impossible, pour les autorités communales, d'envisager *a priori* toutes les opportunités de développer un projet d'envergure qui pourrait leur être soumis » et quand il n'est pas question d'un « projet urbanistique précis »²⁴.

À cette généralisation est associé le caractère en principe facultatif du RUE, qui peut, mais ne doit pas, être adopté avant qu'un permis puisse être accordé, même si le législateur a eu en vue d'en favoriser l'adoption par l'octroi d'une subvention²⁵.

B. Le RUE en tant qu'instrument intermédiaire obligatoire

Dans certains cas, l'adoption d'un RUE constitue un préalable obligatoire à la mise en œuvre d'une zone du plan de secteur par délivrance d'un permis.

de mise en œuvre des ZAD (...) sera (...) un parcours long et périlleux. Mais après tout, quoi de plus normal, dès lors que la zone d'aménagement différé, comme son nom le laisse entendre, reste une zone de réserve qui ne peut être entamée qu'avec parcimonie afin d'éviter le gaspillage du sol » (Ph. BOUILLARD, « Zones et dérogations », in *Actualités du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 83).

²² *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 8.

²³ Qui reste pourtant clairement identifié par le législateur comme un « un outil dont l'intérêt est justement d'avoir une vision globale de l'aménagement du territoire qu'il couvre » (*Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 7). On note par ailleurs avec amusement que cette rigidité est également attribuée ... au schéma de structure communal (*Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, pp. 7 et 8).

²⁴ *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 7.

²⁵ *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 2.

Sont ici visées : la ZACC²⁶ et la ZACCI²⁷, ainsi que la zone de loisirs quand il est question d'y développer de l'habitat, des activités d'artisanat, de services, des équipements socioculturels ou des aménagements de services publics et d'équipements communautaires et que la zone (de loisirs) est contiguë à une zone d'habitat, à une zone d'habitat à caractère rural ou à une ZACC mise en œuvre et affectée en tout ou partie à la résidence²⁸.

Dans d'autres cas, le RUE constitue un instrument intermédiaire obligatoire, mais à titre d'alternative à un autre instrument planologique – le P.C.A. –, en ce sens que l'un des deux doit être adopté, mais qu'il peut s'agir indifféremment de l'un ou de l'autre²⁹ : le RUE consiste alors en quelque sorte en une « option fermée ». C'est le cas quand il s'agit d'implanter des équipements touristiques au sens de l'article 140 du Code³⁰, quand il s'agit de remplacer un ancien schéma directeur de zone d'extension d'habitat³¹, ainsi qu'en zone de parc de plus de cinq hectares si l'on entend y développer un projet distinct de ceux visés à l'alinéa 1^{er} de l'article 39 du Code.

Enfin, le législateur a autorisé que l'adoption préalable d'un RUE soit imposée par un plan de secteur, modifié à cet effet, à titre de prescription supplémentaire³².

Dans tous ces cas, il reste évidemment possible de délivrer un permis sans adopter de RUE, dans les conditions des articles 110 et suivants, et 127, § 3, du Code³³. Le § 8 de l'article 33 et le § 4 de l'article 34 le confirment expres-

²⁶ Article 33, § 2, du C.W.A.T.U.P.

²⁷ Article 34 du C.W.A.T.U.P.

²⁸ Article 29, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. Il faut également renvoyer ici à l'article 103 du décret RESA ter, qui impose également un RUE dans une hypothèse dérogatoire à la définition de la zone de loisirs, à savoir quand il est question d'y implanter de l'habitat ainsi que des activités d'artisanat, de services, des équipements socioculturels, des aménagements de services publics et d'équipements communautaires, sauf qu'ici, d'une part, la zone de loisirs concernée ne doit pas être contiguë à une zone affectée à la résidence et, d'autre part, la zone doit avoir fait l'objet de certaines décisions administratives avant et après l'entrée en vigueur du décret RESA ter. On remarque que, présenté comme une disposition transitoire dans le décret, ce texte n'en est pas une.

²⁹ Dans tous ces cas, le choix est laissé, en tant qu'instrument intermédiaire obligatoire, entre le RUE et le P.C.A. Le législateur n'a pas inscrit dans le Code le critère de choix entre le RUE et le P.C.A., tel qu'évoqué au cours des travaux préparatoires du décret RESA ter et rappelé ci-dessus : le premier sera préféré au second quand le projet à mettre en œuvre n'est pas encore très précis (voy. la généralisation du RUE en tant qu'instrument intermédiaire facultatif; voy. é.g. *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 13 : le RUE « permettra de définir ultérieurement la concrétisation du ou des projets par le biais des permis qui seront instruits également par le fonctionnaire délégué »).

³⁰ *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 36 : « Le rapport urbanistique et environnemental permet, à l'instar du plan communal d'aménagement, de répondre à la *ratio legis* de l'article 140 du Code, à savoir d'aménager, de manière parcimonieuse, un espace spécifiquement destiné aux équipements touristiques précités et d'assurer, lors de la délivrance de permis, une cohésion d'ensemble sur le plan urbanistique ».

³¹ Article 8 du décret du 27 novembre 1997.

³² Article 41, alinéa 2, 5°, du C.W.A.T.U.P.

³³ La section de législation du Conseil d'État l'a clairement rappelé dans son avis précédant l'adoption du décret RESA ter (*Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 61).

sément en ce qui concerne la ZACC et la ZACCI, étant entendu qu'en ce qui concerne la seconde, l'application de l'article 110 semble exclue³⁴. Le § 8 de l'article 33 laisse également entendre qu'il serait possible de s'écarter, dans le cadre de la délivrance d'un permis, de l'affectation de non-urbanisation qui serait attribuée à la ZACC en vertu du § 1^{er} du même article.

III. La portée géographique du RUE

Le RUE est, en quelque sorte par nature³⁵, destiné à ne couvrir qu'une partie du territoire communal : l'article 18^{ter} le confirme expressément. À nos yeux, donc, il serait exclu d'adopter un RUE portant sur l'ensemble du territoire communal.

Il n'est par contre pas exclu que le RUE s'étende sur plusieurs zones du plan de secteur. De même, pour autant que sa cohérence interne soit assurée, rien n'interdit qu'il ne couvre qu'une partie de zone du plan de secteur et cela vaut aussi pour la ZACC et la ZACCI, ce que confirment expressément les articles 33 et 34 du Code³⁶.

Enfin, à la suite de la virulente mise en garde de la section de législation du Conseil d'État³⁷, le législateur a renoncé à l'idée qu'un RUE puisse s'étendre sur plusieurs communes et être adopté par plusieurs conseils communaux statuant conjointement. Il l'a remplacée par celle – qui s'applique « lorsque les circonstances le requièrent » – que des RUE soient établis « en concertation » par différentes communes. De la sorte, le texte reste sans doute contestable, dans la mesure où, d'une part, il ne dit rien ni des « circonstances » qui viennent d'être évoquées, ni des modalités concrètes de cette « concertation » et, d'autre part, il limite malgré tout, en raison des effets juridiques liés à une concertation³⁸, l'autonomie de chaque conseil communal³⁹. Il est donc sans doute préférable de ne pas en faire application, sauf dans les cas très clairs où il est à l'évidence déraisonnable de se passer de RUE établis en parallèle et pour autant que les conseils communaux concernés soient certains de partager intégralement leurs vues en termes de contenu.

³⁴ Le § 4 de l'article 34 ne vise que les articles 111, 112 et 127, § 3.

³⁵ Au cours de travaux préparatoires du décret RESA ter, il a été comparé sur ce point avec le schéma de structure communal.

³⁶ Dans le même sens, voy. F. HAUMONT, « Urbanisme – Région wallonne – La planification », *Rep. Not.*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 379. Comp. B. PAQUES, « Les zones d'aménagement communal concerté », *op. cit.*, p. 23, qui estime que « la couverture totale de la ZACC doit être le principe ».

³⁷ *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 61.

³⁸ Comp. M. DELNOY, *La participation en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 426.

³⁹ Comp. l'article 162, alinéa 4, de la Constitution. L'analyse de cette question requerrait cependant une analyse approfondie.

IV. Le contenu du RUE

A. Le RUE «classique»

1. Le contenu de principe du RUE

a. Le «degré d'informations»

Le contenu de principe du RUE est fixé par les articles 18^{ter} et 33, § 2, du C.W.A.T.U.P. On va le voir, ces textes ne sont pas particulièrement précis à ce sujet⁴⁰. À l'insécurité juridique qui en découle correspond – de manière somme toute classique – une certaine liberté laissée à l'auteur du document. Chacun appréciera sans doute différemment l'une et l'autre.

L'article 33, § 2, habilite dépendant le collège communal – ou le gouvernement, si ce dernier a imposé à la commune l'adoption du RUE – à fixer «l'ampleur et le degré des informations» du RUE. Cette habilitation soulève plusieurs questions:

- est-elle admissible en ce qu'elle désigne le collège communal, alors que le RUE est destiné à être adopté par le conseil communal?
- que signifie le vocable de «degré des informations»?
- quelle forme doit revêtir cette «fixation»?⁴¹
- à quel moment doit-elle intervenir?⁴²
- son contenu peut-il être contesté par le gouvernement au stade de l'approbation finale du RUE?⁴³

En tout état de cause, il nous semble qu'en fixant l'«ampleur et le degré d'informations» dont il vient d'être question, le collège communal doit être attentif à ce qui sera dit ci-après du contenu des «options» du RUE.

⁴⁰ Dans le même sens, voy. B. PÂQUES, «Les zones d'aménagement communal concerté», *op. cit.*, p. 23.

⁴¹ Le C.W.A.T.U.P. n'impose rien à ce sujet. On fera donc application des règles classiques du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁴² À nos yeux, elle doit intervenir de manière ponctuelle lors de l'élaboration de chaque RUE: il nous semblerait notamment contraire à l'évolution que l'article 33 a subie au fil des décrets RESA que le gouvernement adopte un arrêté réglementaire à ce sujet (comp. la référence qui est faite, à l'article 33 actuel, à une décision prise «le cas échéant» par le gouvernement au texte de l'article 33, § 2, alinéa 4, de l'article 33 «version 2005», suivant lequel «le gouvernement (peut) préciser le contenu du (RUE)»). C'est ce qui explique que nous sommes mal à l'aise par rapport au maintien des directives fixées par la D.G.O.4 à ce sujet avant le décret «RESA II» du 20 septembre 2007, directives dont, par ailleurs, on devine l'existence (F. HAUMONT, «Urbanisme – Région wallonne – La planification», *Rep. Not.*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 380) sans malheureusement en connaître le contenu.

⁴³ Compte tenu de ce que l'article 33 dit de l'approbation gouvernementale (voy. ci-après), une réponse négative nous semble s'imposer.

b. Les objectifs, lignes directrices, options et autres éléments

Suivant l'article 18^{ter} du C.W.A.T.U.P., le RUE est «un document d'orientation qui exprime (...) les lignes directrices de l'organisation physique du territoire ainsi que les options d'aménagement et de développement durable». En très résumé, il s'agit donc d'un instrument de conception de l'aménagement du territoire, à utiliser dès qu'il s'agit d'encadrer l'urbanisation d'une partie du territoire communal.

Pour le surplus, l'article 18^{ter} renvoie, en ce qui concerne le contenu du RUE, au § 2 de l'article 33 du Code. C'est une préoccupation didactique bien compréhensible⁴⁴ qui a présidé à ce renvoi. Malheureusement, la cohérence des textes en souffre quelque peu. D'une part, le § 2 de l'article 33 ne vise que des «options», là où l'article 18^{ter} vise, en sus, des «lignes directrices de l'organisation physique du territoire». Certes, on ne perçoit pas bien la distinction à opérer entre des «lignes directrices» et des «options»; certes, on ne visualise pas ce que constitue «l'organisation physique du territoire» par rapport à l'«aménagement». Il reste qu'il faut pourtant, en partant du postulat de rationalité du législateur, considérer qu'en adoptant des vocables distincts, il a bel et bien voulu viser des concepts distincts. Or il ne nous semble pas évident que les «options d'aménagement relatives à l'économie d'énergie et aux transports, aux infrastructures et aux réseaux techniques, au paysage, à l'urbanisme, à l'architecture et aux espaces verts» (article 33, § 2) correspondent à suffisance au concept de «lignes directrices de l'organisation physique du territoire» (article 18^{ter}). D'autre part, là où l'article 18^{ter} vise des «options d'aménagement et de développement durable», l'article 33, § 2, ne vise, lui, des «options d'aménagement relatives à l'économie d'énergie et aux transports, aux infrastructures et aux réseaux techniques, au paysage, à l'urbanisme, à l'architecture et aux espaces verts», dont le contenu ne correspond au développement durable qu'en ce qui concerne certaines de leurs composantes. Sans doute faut-il à ce sujet, pour assurer la cohérence entre ces deux textes, cumuler leurs exigences de contenu du RUE.

Les «options», visées aux articles 18^{ter} et 33, § 2, ne correspondent en tout état de cause pas à des «prescriptions». Par ailleurs, le législateur a clairement insisté, au cours des travaux préparatoires du décret RESA ter, sur la distinction à opérer à cet égard entre un P.C.A. et un RUE⁴⁵. Les «options» ne peuvent donc être présentées que sous forme de «principes de base» ou d'«orientations essentielles qui doivent guider l'urbanisation»⁴⁶. Il faut y insister vis-à-vis de ceux qui exigent souvent des RUE qui leur sont présentés un niveau de détail qui ne correspond donc pas à la nature et au contenu de

⁴⁴ Le RUE de mise en œuvre de la ZACC étant déjà devenu, selon les auteurs de l'article 18^{ter}, un instrument bien connu du public.

⁴⁵ Voy. ci-dessus.

⁴⁶ B. PÂQUES, «Les zones d'aménagement communal concerté», *op. cit.* n° 23

l'instrument⁴⁷. De même, cette considération ne devrait-elle pas s'opposer à ce que le RUE comporte un zonage de répartition géographique des activités de l'homme⁴⁸ ?

c. L'évaluation environnementale

Le RUE doit en principe comporter, en son sein, une «évaluation environnementale».

Il peut en être dispensé dans les deux hypothèses classiques où il n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement ou détermine l'utilisation d'une petite zone au niveau local⁴⁹. Cette dispense ne peut cependant en aucun cas être mise en œuvre si le RUE porte, en tout ou en partie, sur une ZACC ou une ZACCI; porte sur un site Natura 2000; «permet la réalisation»⁵⁰ d'un projet⁵¹ soumis à étude d'incidences sur l'environnement; concerne une zone dans laquelle peut s'implanter un établissement SEVESO; prévoit l'inscription de zones destinées à l'habitat, ainsi que de zones ou d'infrastructures fréquentées par le public, à proximité de semblables établissements.

Par ailleurs, tout aussi classiquement, cette évaluation environnementale peut être basée sur le contenu d'un autre document du même type établi dans le cadre d'une autre procédure, comme par exemple une étude d'incidences sur l'environnement d'une demande de permis de lotir, pour autant évidemment que les données en question soient transposables et restent d'actualité.

L'intégration de l'évaluation environnementale dans le corps du RUE n'est sans doute pas contestable, en termes de forme⁵². Par contre, elle implique en pratique que cette étude soit réalisée par l'auteur du projet de RUE lui-même, ce qui réduit sans doute sensiblement son efficacité.

Le contenu de l'évaluation environnementale est, somme toute, relativement classique⁵³. Le décret RESA ter y a ajouté, en application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à

⁴⁷ On verra ci-après qu'une autre considération, liée à la force obligatoire du RUE, devrait également pousser à ne pas y être trop précis, trop prescriptif.

⁴⁸ Si l'on entend faire une comparaison avec le schéma de structure communal, on ne doit pas perdre de vue que l'«affectation par zone» a été supprimée de son contenu (article 16 du C.W.A.T.U.P.) par le décret «RESA» du 3 février 2005.

⁴⁹ Voy. l'article 18ter, § 2, alinéas 2 et 3, du C.W.A.T.U.P.

⁵⁰ On peut, semble-t-il, déduire de ces termes que cette exclusion de dispense ne vaut pas vis-à-vis des RUE facultatifs.

⁵¹ Au sens de l'article D.6, 16°, du Livre Ier du Code de l'environnement: «tout opération, activité, ouvrage, construction, démolition, transformation, extension ou désaffectation d'installations modifiant l'environnement, dont la réalisation est envisagée par une personne physique ou morale, de droit public ou privé et est subordonnée à autorisation préalable».

⁵² Au demeurant – mais il ne s'agit en aucun cas d'un argument – il en va de même pour le schéma de structure communal.

⁵³ Voy. l'article 33, § 2, 2°, du C.W.A.T.U.P.

l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, le point h de l'article 33, § 2, 2°, qui impose «une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées»⁵⁴. On verra ci-dessous que, dans le cadre d'une déclaration environnementale, le conseil communal doit justifier le contenu du RUE par rapport aux «autres solutions envisagées»: le point h dont il est ici question implique que le RUE justifie le choix de ces autres solutions⁵⁵.

d. Le résumé non technique

Le RUE doit intégrer, en son sein, un résumé non technique, qui doit porter non seulement sur les lignes directrices et options que sur l'évaluation environnementale.

B. Le RUE en tant qu'instrument d'initiation d'une révision/adoption de plan d'aménagement

En application de l'article 18ter, § 1^{er}, alinéa 5, du C.W.A.T.U.P., le RUE peut amener, par suggestion⁵⁶, à la révision d'un plan d'aménagement dont le contenu s'opposerait à la mise en œuvre du projet visé par le RUE. S'il s'agit du plan de secteur, cette révision prend la forme d'un «P.C.A.R.»⁵⁷. Dans ce cas, le RUE doit «viser l'hypothèse»⁵⁸, déterminer le périmètre du projet de P.C.A.R. et être suivi d'une reprise de ce projet dans une liste de P.C.A.R. établie par le gouvernement⁵⁹. Si le plan à réviser est un P.C.A., la procédure à suivre est celle, traditionnelle, de l'adoption d'un P.C.A.⁶⁰.

C. Le RUE de mise en œuvre d'une ZACC ou d'une ZACCI

On sait que l'affectation à donner à une ZACC doit être décidée par la commune en suivant les critères du § 1^{er} de l'article 33 du Code. Cette déci-

⁵⁴ Le législateur de 2009 a suivi la suggestion que lui avait faite la section de législation du Conseil d'Etat, de mise en conformité parfaite de l'article 33 à cette directive (Doc., Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 62).

⁵⁵ Mais où s'arrêtera donc la nécessité de justifier ?

⁵⁶ Et donc, sans portée obligatoire.

⁵⁷ Article 46, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

⁵⁸ On suppose que cela doit se faire de manière expresse dans le RUE. La condition suivante nous semble clairement le confirmer: si le RUE doit déterminer un périmètre de P.C.A.R., *a fortiori* doit-il indiquer expressément qu'il y a lieu de réviser le plan de secteur. L'article 48, alinéa 2, soulève d'autres questions, que nous n'examinons pas parce qu'elles relèvent de la révision du plan de secteur. On pense notamment à la condition de l'«organisation» de la compensation «à cette échelle»: implique-t-elle que le RUE doit comporter des indications quant à ce ?

⁵⁹ Il s'agit de la liste de l'article 49bis du Code. L'emplacement du renvoi que fait l'article 18ter à cette disposition est curieux, car il semble également viser la révision de P.C.A. dont il va être question dans un instant, alors que l'article 49bis ne concerne manifestement que la révision de plan de secteur.

⁶⁰ Article 53 du C.W.A.T.U.P.

sion, qui suscite bien des questions⁶¹, ne doit pas être intégrée dans le RUE: la définition du contenu de ce dernier ne la vise en effet en rien.

D. Le RUE qui vaut périmètre de reconnaissance

À certaines conditions de contenu, un RUE peut constituer un périmètre de reconnaissance au sens du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques⁶².

E. Le permis d'urbanisation qui a valeur de RUE

Dans le cadre de la réforme du permis de lotir telle qu'elle découle de cette partie du décret RESA ter qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010⁶³, le permis d'urbanisation est destiné à n'avoir valeur réglementaire⁶⁴ que tant que les constructions et équipements visés dans le permis ne sont pas réalisés: une fois qu'ils le sont⁶⁵, les options, prescriptions et plans du permis d'urbanisation se voient conférer la « valeur d'un RUE »⁶⁶. Cela ne signifie pas pour autant que le permis d'urbanisation deviendra alors un RUE: l'assimilation de l'un à l'autre ne vaut qu'en termes de force juridique.

V. La procédure d'adoption du RUE

Sauf peut-être en ce qui concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement, les §§ 3, 3bis et 4, de l'article 33 du C.W.A.T.U.P., auxquels l'article 18ter renvoie intégralement, prévoient une procédure d'adoption du RUE

⁶¹ À titre d'exemples: une décision explicite est-elle requise ou bien peut-elle correspondre implicitement à la décision d'adoption du RUE par le conseil communal ou – ce qui serait curieux, mais est lié à la question suivante – à un refus de permis; quel organe communal doit prendre cette décision; pourquoi n'est-elle pas soumise à une tutelle d'approbation ministérielle, alors que le RUE, lui, l'est; etc.? Ces questions portent spécifiquement sur la mise en œuvre de la ZACC et dépassent donc l'objet de notre intervention.

⁶² Voy. l'article 33, § 2bis, du Code. Sur cette hypothèse, voy. B. PÂQUES, «Les zones d'aménagement communal concerté», *op. cit.*, p. 62; J. VAN YPERSELE, «Les activités économiques dans les plans d'aménagement», in M. DELNOY (dir.), *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, plans et permis*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p. 98.

⁶³ Article 6 de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 juin 2009 relatif au permis d'urbanisation (M.B., 22 septembre 2009).

⁶⁴ Ce qui, en soi, pose déjà problème en ce que le permis d'urbanisation doit contenir des «options»: il s'agit là d'une curiosité juridique, dès lors que, par essence, des «options» sont destinées à avoir valeur indicative.

⁶⁵ Et ce, lot par lot: voy. les termes «pour le lot concerné» de l'article 91 du C.W.A.T.U.P. tel que prévu à l'article 49 du décret RESA ter; voy. ég. *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 3.

⁶⁶ Article 91 du C.W.A.T.U.P. tel que prévu à l'article 49 du décret RESA ter.

somme toute relativement classique, même si elle a été jugée par le législateur de 2005 comme étant plus rapide que celle d'adoption d'un P.C.A.⁶⁷. On peut donc renvoyer ici, pour l'essentiel, à la doctrine et à la jurisprudence relatives aux procédures d'adoption des différents instruments planologiques d'aménagement du territoire⁶⁸, en nous limitant à un certain nombre d'observations ponctuelles.

On notera malgré tout que la procédure d'élaboration d'un RUE ne comporte pas de phase de «consultation transfrontière», ce qui a été considéré comme étant contraire à l'article 7 de la directive 2001/42/CE par la section de législation du Conseil d'État⁶⁹.

On remarque par ailleurs que cette procédure ne comporte aucun élément de la «concertation» qui apparaît dans l'appellation de la principale zone dont le RUE est destiné à permettre la mise en œuvre, à savoir la ZACC⁷⁰.

Pour le reste, on renvoie à ce qui a été indiqué ci-dessus⁷¹ de l'hypothèse de l'adoption d'un RUE par plusieurs communes. Nous n'aborderons par ailleurs pas, dans les lignes qui suivent, les aménagements procéduraux applicables dans l'hypothèse où le RUE vaut périmètre de reconnaissance au sens du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

A. Le lancement de la procédure

Ni l'article 33, ni l'article 18ter du Code ne donne d'indication détaillée sur le lancement de la procédure d'adoption du RUE. Les précisions suivantes peuvent sans doute être proposées:

- la décision de lancer la procédure d'adoption d'un RUE est prise par le conseil communal⁷². Ceci étant, il peut être «invité» à la prendre par le

⁶⁷ Voy. B. PÂQUES, «Les zones d'aménagement communal concerté», *op. cit.*, p. 22.

⁶⁸ Voy. spéc., en ce qui concerne le RUE, B. PÂQUES, «Les zones d'aménagement communal concerté», *op. cit.*, p. 26.

⁶⁹ *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 62. Le Conseil d'État considère en effet que le RUE est un «plan ou programme» au sens de cette directive. Sur cette question, comp. M. DELNOY, *La participation en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 76.

⁷⁰ Certes, au cours des travaux préparatoires du décret RESA, il a été indiqué: «Afin d'établir ce document, la commune est invitée à consulter ses partenaires privilégiés en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, à savoir le fonctionnaire délégué, la Société wallonne du logement et l'intercommunale concernée ainsi que les propriétaires ou titulaires d'un droit réel sur les terrains couverts par la zone d'aménagement communal». Il reste que cette invitation ne ressort en rien du texte de l'article 33 du Code.

⁷¹ En ce qui concerne la portée géographique du RUE.

⁷² Article 18ter, § 1^{er}, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.

gouvernement⁷³ ou par un particulier⁷⁴. La différence entre ces deux invitations réside évidemment dans la puissance de leur effet juridique: là où celle du gouvernement est assortie d'un mécanisme de substitution qui la fait davantage correspondre à un ordre⁷⁵, celle du particulier n'a qu'un effet juridique extrêmement limité⁷⁶;

- pour l'essentiel, la décision du conseil communal ne doit pas revêtir de forme spécifique, ni être adoptée en suivant une procédure particulière⁷⁷. L'article 18^{ter}, § 2, alinéa 2, prévoit une exception: avant d'éventuellement dispenser le RUE de l'évaluation environnementale, le conseil communal doit prendre, spécifiquement sur cette question, l'avis de la C.C.A.T.M.⁷⁸ et du CWEDD; il doit également «établir» que les conditions de cette dispense sont remplies, ce qui ressemble à s'y méprendre à une obligation de motivation formelle. Cette exception n'est d'application ni en ZACC, ni en ZACCI;
- juste après cette décision de principe, intervient celle par laquelle «l'ampleur et le degré des informations» du RUE⁷⁹ sont fixés. En principe, cette décision est prise par le collège communal, ce qui peut paraître curieux⁸⁰. En tout état de cause, cette décision est prise sans consultation préalable, ce qui a été considéré comme critiquable par la section de législation du Conseil d'État⁸¹;
- dans la mesure où il n'est pas repris dans la liste de l'article 11 du C.W.A.T.U.P., l'auteur du projet de RUE ne doit pas disposer d'un agrément régional⁸². En combinant ceci avec ce qui précède, il en découle par exemple qu'il ne serait pas exclu qu'en annexe à l'invitation à adopter un

⁷³ Article 33, § 2, du Code.

⁷⁴ Sur la base du droit de pétition de l'article 28 de la Constitution. À titre d'exemple, l'on pense évidemment avant tout au propriétaire qui souhaiterait mettre en œuvre un terrain qui lui appartient repris en ZACC, mais il pourrait tout aussi bien s'agir de membres d'un comité de quartier qui souhaiteraient que les projets constructifs locaux soient mieux encadrés.

⁷⁵ Voy. l'article 33, § 7, du Code.

⁷⁶ Voy. not. M. DELNOY, *La participation en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 42.

⁷⁷ Seul le Code de la démocratie locale et de la décentralisation est donc d'application.

⁷⁸ Ou de la CRAT, si la commune ne dispose pas d'une C.C.A.T.M.

⁷⁹ Voy. ci-dessus.

⁸⁰ Voy. ci-dessus.

⁸¹ En ce qu'elle n'est pas conforme à l'article 5, § 4, de la directive 2001/42/CE, qui concerne l'évaluation environnementale (*Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 62).

⁸² Le législateur a eu égard au fait que «cet agrément est supprimé pour les permis d'urbanisation et que ce dernier est appelé, au fur et à mesure de sa mise en œuvre, à se voir conférer la même valeur que celle du rapport urbanistique et environnemental, il est finalement prévu d'aligner le régime du RUE sur celui du permis d'urbanisation en ce qui concerne l'agrément de leurs auteurs». Il a également estimé que l'absence d'intervention d'un auteur agréé serait compensée par les avis, spécialement celui du CWEDD (*Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 7). Ces deux considérations nous semblent contestables.

RUE qu'il adresse au conseil communal, le particulier joigne un RUE entièrement réalisé⁸³.

B. L'évaluation des incidences sur l'environnement

On l'a déjà indiqué, le RUE est conçu comme comportant en son sein sa propre évaluation environnementale. Nous avons également déjà évoqué ci-dessus la dispense d'évaluation environnementale et la possibilité de la fonder sur des renseignements utiles obtenus lors d'évaluations environnementales effectuées précédemment.

C. L'enquête publique

La doctrine et la jurisprudence relatives aux enquêtes publiques valent pour celle à laquelle le RUE est soumis⁸⁴: nous y renvoyons⁸⁵. Trois précisions, malgré tout:

- le RUE⁸⁶ n'est soumis à enquête publique que quand il «est complet»⁸⁷. Qui juge de cela? Le texte ne le précise pas et il est malaisé de se prononcer sur cette question⁸⁸. La suggestion de B. Pâques nous semble donc particulièrement judicieuse: «une (adoption provisoire par le conseil communal) est (...) souhaitable, afin d'éviter de mettre à l'enquête publique un texte qui n'a aucune chance d'être adopté définitivement. Bien que l'article 33 ne le prévoie pas, rien ne s'oppose à ce qu'une telle adoption provisoire intervienne»⁸⁹;

⁸³ Dans un sens comp., voy. B. PÂQUES, «Les zones d'aménagement communal concerté», *op. cit.*, p. 26: «par l'adoption (du) RUE, le conseil communal s'approprie son contenu et le fait qu'il ait été élaboré par un tiers n'a logiquement pas d'incidence juridique»; F. HAUMONT, «Urbanisme – Région wallonne – La planification», *Rep. Not.*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 381. Cet auteur fait à juste titre remarquer que ne pas recourir à un auteur agréé pourrait cependant évidemment présenter un risque qualitatif.

⁸⁴ Sans perdre de vue que les principes de l'article 4 du Code – dont, par exemple, la suspension pendant les vacances d'été – s'y appliquent également.

⁸⁵ Voy. les références que nous citons dans notre ouvrage *La participation en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007.

⁸⁶ Que le législateur aurait mieux fait de qualifier, à ce stade de la procédure, de «projet de RUE».

⁸⁷ Article 33, § 3, du C.W.A.T.U.P.

⁸⁸ D'un côté, il serait logique que ce soit le conseil communal, qui a lancé la procédure et qui est désigné pour adopter, en fin de procédure, le RUE. Il s'agirait en quelque sorte d'un acte comparable à l'adoption provisoire d'un P.C.A. D'un autre côté, le texte de l'article 33, § 3, vise le collège communal et, comme il l'a été indiqué ci-dessus, l'on sent bien que le législateur a eu en vue d'accélérer la procédure, par rapport à celle qui s'applique à un P.C.A. D'un autre côté encore, c'est toujours le collège communal qui est chargé de la tenue d'une enquête publique, ce qui retire tout son poids à la référence qui y est faite dans ce texte-ci.

⁸⁹ B. PÂQUES, «Les zones d'aménagement communal concerté», *op. cit.*, p. 27.

- la durée de l'enquête est de trente jours, de telle sorte qu'elle est alignée sur celle de la plupart des autres instruments programmatiques ou normatifs;
- le Conseil d'État a confirmé sa jurisprudence suivant laquelle, en cas de modification du projet à la suite de l'enquête, cette dernière ne doit pas être réitérée si la modification trouve sa source dans les résultats de l'enquête et ce, même si ladite modification est substantielle⁹⁰.

D. L'enquête administrative

Fort classiquement à nouveau, le RUE est soumis à l'avis de la C.C.A.T.M. ou, à défaut, de la CRAT, ainsi qu'à l'avis du CWEDD et de toute autre instance que le collège communal jugerait nécessaire de consulter⁹¹.

Le texte ne fournit aucun élément permettant de déterminer si l'enquête publique doit avoir lieu avant cette enquête administrative – de telle sorte, notamment, que les résultats de la première soient communiqués aux instances consultées dans le cadre de la seconde – ou si elles peuvent être lancées concomitamment. Il faut donc en déduire⁹² que le collège communal a le choix, à cet égard.

E. L'adoption par le conseil communal

En principe, aucun délai n'est imposé au conseil communal pour adopter le RUE. Il en va évidemment différemment dans l'hypothèse où c'est le gouvernement qui l'« invite » à en adopter un⁹³. Par ailleurs, le conseil communal doit veiller à ce que l'évaluation environnementale et les enquêtes ne soient pas trop anciennes et conservent un caractère d'actualité suffisant⁹⁴.

⁹⁰ Voy. not. C.E., 24 septembre 2008, n° 186.462, *Brugman et Parfondry*. Pour une critique de cette jurisprudence, qui nous semble contraire au principe d'égalité, voy. M. DELNOY, « La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement », *op. cit.*, pp. 442 et s.

⁹¹ Contrairement à ce qui a été dit au cours de certains travaux préparatoires (*Doc.*, Parl. wallon, 2004-2005, n° 74/1, p. 27), le texte de l'article 33 ne fait à cet égard aucune obligation de consulter les autorités des communes limitrophes. Cela vaut également en ZACC, même s'il est fait référence, quant à l'affectation à donner à la zone, à la prise en compte de l'affectation conférée aux ZACC des communes voisines (article 33, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.).

⁹² Voy. not. M. DELNOY, *La participation en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 305; voy. ég., en ce qui concerne le droit international, p. 579 et, en ce qui concerne l'obligation le cas échéant mis à charge d'un conseil consultatif d'analyser les résultats d'une enquête publique, p. 445.

⁹³ Voy. ci-dessus. La question se pose alors de savoir si, en fixant ce délai, le gouvernement doit prévoir l'hypothèse où le collège communal organiserait l'enquête publique et l'enquête administrative l'une à la suite de l'autre ou si, au contraire, il revient au collège communal de faire en sorte de respecter le délai imposé par le gouvernement en les organisant concomitamment.

⁹⁴ Cela vaut pour toute décision administrative qui n'est soumise à aucun délai d'adoption, mais bien à des évaluations et enquête préalables.

La décision d'adoption est assortie d'une véritable obligation de motivation formelle. En effet, ladite décision doit être accompagnée d'une « déclaration environnementale » résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le rapport, la manière dont les avis, réclamations et observations ont été pris en considération et les « raisons des choix » du RUE, « compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées »⁹⁵.

Par ailleurs, en ZACC, sans doute serait-il prudent que cette décision d'adoption comporte, en son sein, la décision d'affectation visée à l'article 33, § 1^{er}, à supposer que cette décision n'ait pas déjà été prise.

F. Le contrôle de tutelle du gouvernement

Le RUE est ensuite soumis – dans le cadre d'une procédure qui inclut un mécanisme de rappel avec approbation tacite – au contrôle du gouvernement, qui, d'après le texte du § 4, alinéa 2, de l'article 33 du Code, est chargé – et doit limiter sa mission dans ce sens – de vérifier « la conformité du (RUE) aux dispositions visées aux paragraphes 1^{er} et 2 ». Dans la mesure où le § 1^{er} ne vise que la ZACC, on imagine que les RUE qui concernent d'autres zones ne font pas l'objet d'un contrôle au regard de ce paragraphe. Il est par ailleurs curieux que le contrôle du gouvernement, tel qu'il est visé dans ce § 4, ne porte pas sur la conformité du RUE aux alinéas 1^{er} et 3, § 1^{er}, de l'article 18^{ter}: doit-on considérer que la référence qui est faite, à l'alinéa 2 de ce texte, à l'approbation gouvernementale⁹⁶ a eu pour effet de modifier implicitement le § 4 de l'article 33, en accroissant la portée du contrôle gouvernemental ?

Les auteurs s'accordaient, avant l'entrée en vigueur du décret RESA ter, à considérer que le contrôle du gouvernement correspondait à une tutelle de légalité et non d'opportunité⁹⁷, même si, en ce qui concerne la vérification de la conformité au § 1^{er} de l'article 33, la distinction entre les deux risquait d'être fort tenue en pratique⁹⁸. Cette doctrine vaut évidemment toujours en ce qui concerne les RUE de mise en œuvre des ZACC. Par ailleurs, elle nous

⁹⁵ Voy. ci-dessus.

⁹⁶ Qui est redondante par rapport à la référence que l'article 18^{ter} fait à l'article 33, qui vise déjà cette approbation.

⁹⁷ B. PAQUES, « Les zones d'aménagement communal concerté », *op. cit.*, p. 30; Ph. BOUILLARD, « Commentaire de l'article 33 », *Commentaire systématique du C.W.A.T.U.P.*, Diegem, Kluwer, classeur permanent, p. 34; F. HAUMONT, « Urbanisme – Région wallonne – La planification », *Rep. Not.*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 383.

⁹⁸ À titre d'exemple, voy. les motifs suivants de l'arrêté ministériel du 21 avril 2009 approuvant sous conditions le RUE relatif à la ZACC n° 11 dite « Fort de la Chartreuse » à Liège : « Considérant que le choix d'urbaniser cette zone et de la destiner à l'habitat, à des activités compatibles avec l'affectation résidentielle (...) est motivé et pertinent et qu'il prend en compte l'ensemble des critères repris à l'article 33, § 1^{er}, du Code; Considérant que le choix de la mise en œuvre de cette zone d'aménagement communal concerté est justifié au regard de l'article 33, § 1^{er}, du Code »: le ministre semble là clairement passer du contrôle de légalité au contrôle d'opportunité.

semble parfaitement transposable aux autres RUE, à supposer que le contrôle du gouvernement doive s'étendre aux alinéas 1^{er} et 3, du § 1^{er}, de l'article 18ter.

Quant à la vérification, par le gouvernement, de la conformité du RUE au prescrit du § 2 de l'article 33, elle semble limitée à celle de la présence, dans ledit RUE, de ce qu'il doit contenir⁹⁹, sans pouvoir s'étendre au contenu des options qui en ressortent¹⁰⁰.

Enfin, à nos yeux, ce contrôle gouvernemental ne porte pas sur l'éventuelle suggestion de modification de plan d'aménagement que le RUE comporterait :

- le § 4 de l'article 33 ne renvoie pas à cet aspect du contenu potentiel du RUE;
- l'autorisation visée à l'article 18ter, § 1^{er}, alinéa 5, est celle de l'article 49bis, alinéa 2, du Code¹⁰¹, qui n'intervient qu'après l'entrée en vigueur du RUE.

Enfin, en ce qui concerne la procédure, si le législateur de 2007 a clarifié le rapport chronologique entre l'intervention du gouvernement et celle du fonctionnaire délégué qui la précède, il n'a malheureusement par contre pas clarifié le rôle de ce dernier, qui, dans le texte, est chargé de « transmettre » au gouvernement le RUE qu'il a reçu de la commune, sans que l'on sache s'il doit ou non assortir cet envoi d'un avis. Si rien ne lui interdit sans doute de le faire, il reste que, d'une part, la procédure ne serait sans doute pas viciée s'il ne le faisait pas¹⁰² et, d'autre part, les effets juridiques qui assortissent généralement un avis administratif prévu par un texte n'accompagnent pas celui dont il est ici question.

G. La publication

La publicité qui est donnée au RUE¹⁰³ est celle de l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation¹⁰⁴, à savoir un affichage par mention, qui comporte l'indication de la possibilité d'en prendre connaissance à la maison communale. En sus, le RUE doit être transmis, avec la déclaration, à la C.C.A.T.M. ou la CRAT et au CWEDD.

⁹⁹ En vertu de ce § 2 et, le cas échéant, des précisions fournies par le collège communal ou le gouvernement (voy. ci-dessus).

¹⁰⁰ Nous partageons à cet égard pleinement l'opinion de B. PÂQUES, *op. cit.*, p. 30.

¹⁰¹ Pour une critique de cette autorisation, voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur ce qui est devenu le décret RESA ter, *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 62.

¹⁰² F. HAUMONT, « Urbanisme – Région wallonne – La planification, *Rep. Not.*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 383.

¹⁰³ Et à la déclaration environnementale qui l'accompagne.

¹⁰⁴ Ancien article 112 de la Nouvelle loi communale.

H. La révision et l'abrogation

La procédure de révision d'un RUE est la même que celle qui vient d'être décrite¹⁰⁵, ce qui est classique.

Ce qui est nettement moins classique en droit de la programmation et de la planification urbanistiques, c'est qu'un RUE peut faire l'objet d'une abrogation¹⁰⁶. L'idée du législateur en prévoyant cette abrogation est d'éviter les « strates juridiques des documents d'aménagement (qui) ralentissent les investissements et les opérations de rénovation au profit des zones périphériques qui sont soumises à moins de contraintes (...), dans un souci de simplification et pour consacrer le caractère évolutif du développement territorial »¹⁰⁷.

Le souci est louable et part d'un constat clairvoyant. Encore faut-il évidemment que l'abrogation soit conforme, tant dans son principe que dans ses cas de mise en œuvre, entre autres, à l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution. Dans leur principe, les deux hypothèses qui conditionnent l'abrogation peuvent être considérées comme répondant à cette limite. L'abrogation ne peut en effet être décidée que si le périmètre du RUE est couvert par un PCA approuvé postérieurement à l'entrée en vigueur du RUE ou par un permis d'urbanisation, d'une part, ou si le conseil communal estime que les « objectifs principaux » du RUE sont « dépassés ». La première de ces deux hypothèses ne devrait pas poser de problème, dès lors qu'il s'agit de remplacer, en quelque sorte, un instrument de planification par un autre. La seconde non plus : à quoi peut-il servir de maintenir un instrument dépassé ? En termes de mise en œuvre, cette seconde hypothèse pourrait être nettement plus délicate, dans la mesure où il est difficile de déterminer ce qui est dépassé : en appliquant la jurisprudence relative à l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution, il faudra nécessairement, pour que l'opération soit admissible, que le conseil communal fournisse une justification particulièrement circonstanciée du constat de dépassement¹⁰⁸.

En termes de procédure, il est également renvoyé, en ce qui concerne l'abrogation, aux §§ 2 à 6, de l'article 33 du C.W.A.T.U.P. Sont cependant expressément exclues de cette procédure non seulement l'évaluation environnementale, mais aussi la déclaration environnementale. C'est sans doute là que réside la principale critique potentielle de l'abrogation, au regard de l'effet de *standstill*. En effet, il s'agit, tout en abrogeant le document de program-

¹⁰⁵ Article 33, § 6, du C.W.A.T.U.P.

¹⁰⁶ Article 18ter, § 3, du C.W.A.T.U.P.

¹⁰⁷ *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 9.

¹⁰⁸ Voy. par ex. C. const. n° 114/2009, du 9 juillet 2009. Or l'exemple fourni à ce sujet au cours des travaux préparatoires (*Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 9) ne rassure pas : « Ce sera, par exemple, le cas où le périmètre couvert par le rapport urbanistique et environnemental a fait l'objet de plusieurs permis qui ont été mis en œuvre et dont certains ont pu être délivrés en s'écartant de manière valablement motivée dudit rapport urbanistique et environnemental ». Comment serait-il possible de justifier à suffisance la suppression d'un instrument d'encadrement de la décision administrative par référence à des décisions postérieures qui s'en sont écartées ?

mation que constitue le RUE, de supprimer deux éléments fondamentaux de la procédure décisionnelle et ce, alors que l'on sait combien la jurisprudence accorde d'importance aux garanties procédurales, le cas échéant susceptibles de compenser des atteintes potentielles à un droit fondamental. L'on peut également se demander si cette exclusion est conforme à la directive 2001/42.

Pour le reste, on s'interroge sur la signification pratique de la référence qui est faite, pour définir la procédure d'abrogation du RUE, au § 2 de l'article 33, alors que ce paragraphe définit le contenu du RUE.

VI. Les rapports hiérarchiques entre le RUE et les instruments comparables

A. Le RUE et les plans d'aménagement

1. Les plans d'aménagement antérieurs au RUE

En principe, du fait notamment de sa force juridique inférieure, le RUE doit être conforme aux plans d'aménagement qui préexistent: le RUE ne permet pas de déroger à un plan d'aménagement ou de modifier implicitement son contenu, car «le document à valeur réglementaire prime»¹⁰⁹.

Encore faut-il évidemment voir le contenu précis du plan d'aménagement, avant de déterminer si le RUE y est ou non conforme. L'exemple bien connu à cet égard correspond à la zone d'habitat du plan de secteur, avec les diverses affectations qu'elle autorise: il ne serait pas exclu que le RUE y impose l'une de ces affectations en en écartant d'autres et ce, sans être contraire au plan de secteur; dans cette hypothèse, le RUE sera considéré comme précisant le contenu du plan de secteur¹¹⁰. Encore plus claire est, évidemment, l'hypothèse de la ZACC et de la ZACCI, dont l'affectation dépend par nature du contenu du RUE.

Par ailleurs, on l'a vu, le RUE peut suggérer une révision de plan d'aménagement, à mener sous forme de P.C.A.R. ou de révision de P.C.A.¹¹¹ par le conseil communal, le cas échéant avec l'autorisation préalable du gouvernement s'il s'agit du plan de secteur¹¹².

¹⁰⁹ *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 8.

¹¹⁰ *Doc.*, Parl. wallon., 2008-2009, n° 972/1, pp. 4 et 5.

¹¹¹ *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 8: «Le périmètre d'un tel plan communal d'aménagement se limiterait, en tout état de cause, à la partie territoriale non conforme à l'affectation d'un plan d'aménagement en vigueur, le cas échéant, étendu en fonction des caractéristiques physiques de terrain».

¹¹² Les travaux préparatoires du décret RESA ter rappellent, sans doute à titre didactique, que le RUE n'est en aucun cas un préalable obligatoire à semblable révision de plan d'aménagement (*Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 8).

2. Les plans d'aménagement postérieurs au RUE

Suivant l'article 47, alinéa 3, du Code, le P.C.A. est élaboré «après examen» du RUE. Cela signifie que le P.C.A. peut s'en écarter, mais moyennant justification circonstanciée¹¹³.

Rien de semblable n'est prévu en ce qui concerne le plan de secteur. On le comprend, dès lors que le RUE est adopté par la commune et au vu de l'ampleur limitée du contrôle gouvernemental évoqué ci-dessus. Il faut donc sans doute raisonner ici comme en ce qui concerne la révision de plan de secteur postérieure au schéma de structure communal¹¹⁴: le plan de secteur étant adopté à un niveau supérieur et ayant une force juridique supérieure peut valablement écarter le RUE.

B. Le RUE et les schémas de développement

1. Les schémas antérieurs au RUE

Suivant l'article 18ter, § 1^{er}, alinéa 3, du Code, «le rapport urbanistique et environnemental s'inspire des options d'aménagement et de développement durable contenues dans le schéma de développement de l'espace régional et le schéma de structure communal, s'il existe». Cela signifie que le contenu des schémas existants s'impose à l'auteur de RUE, mais avec la force juridique dont ces schémas sont assortis, en ce sens que, s'il existe un motif judicieux de s'en écarter, l'auteur du RUE peut, voire doit, s'en écarter, moyennant motivation circonstanciée.

L'alinéa 4 du même article prévoit qu'«en cas d'incompatibilité entre les options d'un schéma de structure communal et d'un rapport urbanistique et environnemental, il est fait application des dispositions du document le plus récent entré en vigueur». Cette disposition est assez curieuse, au vu de celle qui vient d'être expliquée: les deux semblent même contradictoires. L'on doit donc en déduire que le législateur a estimé que, le cas échéant, si le RUE ne s'est pas «inspiré» à suffisance du schéma de structure communal, le premier prime le second.

2. Les schémas postérieurs au RUE

Dans l'hypothèse de l'adoption d'un schéma de structure postérieur à un RUE, l'alinéa 4 de l'article 18ter nous semble faire une correcte application de la supériorité hiérarchique du schéma sur le RUE: c'est le premier qui prime le second, en procédant, le cas échéant, à son abrogation implicite.

¹¹³ F. HAUMONT, «Urbanisme – Région wallonne – La planification», *Rep. Not.*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 344.

¹¹⁴ Étant entendu qu'à notre connaissance, le Conseil d'État n'a pas encore été appelé à se prononcer sur cette question.

Qu'en est-il si c'est le SDER qui est modifié dans un sens qui rend le RUE antérieur incompatible avec le nouveau contenu? Dans la hiérarchie des instruments de programmation, il ne fait pas de doute que le SDER est supérieur au RUE. Le SDER devra donc prévaloir.

VII. La force juridique du RUE

A. Le RUE classique

1. La valeur « indicative »

Imaginé au départ, dans l'avant-projet de décret RESA, comme un instrument ayant valeur réglementaire¹¹⁵, le RUE s'est finalement vu conférer une valeur indicative. L'article 1^{er}, § 2, et l'article 18^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code¹¹⁶, les travaux préparatoires du décret RESA ter¹¹⁷ et la jurisprudence du Conseil d'État¹¹⁸, sur laquelle le législateur de 2009 n'a manifestement pas entendu revenir, le confirment clairement.

On sait que la valeur indicative, qui correspond à celle de la ligne de conduite que l'autorité se fixe dans la mise en œuvre du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré dans un domaine particulier, implique en règle que le contenu de l'instrument qui en est revêtu doit en principe être respecté, mais que l'autorité doit vérifier dans chaque cas concret s'il se justifie que tel soit le cas et que, dans certains cas d'espèce, elle peut, voire doit s'en écarter, ce dont elle doit alors se justifier sur la base des « circonstances particulières de la cause »¹¹⁹. En d'autres termes, le contenu de l'instrument à valeur indicative est en principe obligatoire, mais on peut y « déroger » dans des cas particuliers, sur la base d'une justification circonstanciée. Le RUE est donc un « document indicatif qui a valeur de simple directive, dont l'autorité peut s'écarter moyennant motivation adéquate »¹²⁰.

¹¹⁵ Article 59 initial.

¹¹⁶ Le premier le désigne comme document de conception de l'aménagement du territoire et le second en fait un document d'« orientation », deux caractéristiques qu'il partage avec les schémas de développement.

¹¹⁷ *Doc.*, Parl. wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 5.

¹¹⁸ C.E., 25 octobre 2007, n° 176.181, *Stolz et Swinnen*: « en tant que document d'orientation, le rapport urbanistique et environnemental constitue une simple ligne de conduite ou directive dont le collège communal peut, le cas échéant, s'écarter moyennant due motivation ».

¹¹⁹ C.E., 14 novembre 1996, n° 63.053, *Tasse et crts., Amén.*, 1997, p. 114 et obs. M. DELNOY; voy. les autres références citées par F. HAUMONT, « Urbanisme – Région wallonne – La planification », *Rep. Not.*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 323.

¹²⁰ Ph. BOUILLARD, B. PÂQUES et Ch. THIEBAUT, « Les plans et schémas », *R.P.D.B.*, complément X, v° « Urbanisme et environnement », Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 862.

Dans ce tableau théorique, l'élément essentiel est basé sur le principe de la séparation des pouvoirs, en ce qu'il empêche en principe le Conseil d'État d'opérer un contrôle en opportunité des motifs avancés par l'autorité pour justifier qu'elle s'écarte de l'instrument à valeur indicative: le Conseil d'État doit en principe se limiter à sanctionner, dans le cadre d'un contrôle de légalité, l'absence de justification, mais ne peut apprécier la qualité de cette dernière en s'engageant alors dans un contrôle d'opportunité. Le problème est évidemment que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose la présence d'une motivation formelle « adéquate » et qu'entre le contrôle – de légalité – de cette adéquation et le contrôle – d'opportunité – du contenu des motifs avancés par l'autorité, la limite est parfois délicate à fixer.

Dans l'arrêt *Everard de Harzir*¹²¹, le Conseil d'État, en rejetant, après l'avoir examinée dans le détail¹²², la justification fournie par l'auteur d'un permis pour s'écarter d'un schéma de structure communal, a ajouté à sa jurisprudence traditionnelle la précision que « (la motivation adéquate à fournir) est fonction de la rigueur des exigences du schéma de structure communal ».

Le RUE ayant la même force juridique que le schéma de structure communal¹²³, il en découle clairement, si cet arrêt devait faire jurisprudence, que « la marge de manœuvre de l'autorité par rapport aux options du RUE pourrait s'en trouver considérablement réduite »¹²⁴. Dans l'intervalle, l'on est donc, avec le RUE au même titre qu'avec le schéma de structure communal, face à un instrument dont la force juridique semble insensiblement rejoindre celle qui correspond à la valeur réglementaire¹²⁵. À tout le moins doit-on constater que cette force juridique est actuellement incertaine.

Il faut dire que, par ses réformes successives, le législateur n'a malheureusement pas contribué à lever l'incertitude, en prévoyant que le RUE peut être à la base d'une expropriation¹²⁶, que le fonctionnaire délégué peut suspendre

¹²¹ C.E., 26 juin 2006, n° 160.501, *Everard de Harzir*. B. PÂQUES (« Les zones d'aménagement communal concerté », *op. cit.*, 2009, p. 33) estime que cet arrêt « dénote ». Ceci étant, l'honnêteté intellectuelle commande à l'auteur des présentes lignes de signaler qu'il était, dans l'affaire ayant débouché sur cet arrêt, le conseil de la partie adverse dont le permis a été annulé.

¹²² Ce qui correspond à un contrôle d'opportunité?

¹²³ *Doc.*, Parl. wallon, 2004-2005, n° 74/1, p. 11.

¹²⁴ B. PÂQUES, *idem*.

¹²⁵ Qui a pour effet que l'instrument qui en est assorti doit en principe être respecté, sauf s'il comporte en son sein des hypothèses dérogatoires ou si la loi permet de s'en écarter, ce qui, dans les faits, est le cas pour l'ensemble des instruments réglementaires du C.W.A.T.U.P. (voy. les articles 110 et s. et 127, § 3, du C.W.A.T.U.P.), étant entendu que l'octroi d'une dérogation doit faire l'objet d'une motivation au regard du caractère exceptionnel qui assortit le concept. Comp. F. HAUMONT, « Urbanisme – Région wallonne – La planification », *Rep. Not.*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 385: « même si (le RUE) n'a qu'une valeur indicative, il constitue une ligne directrice dont les autorités compétentes ne pourront s'écarter que moyennant une due motivation ».

¹²⁶ S'il vaut périmètre de reconnaissance. Voy. l'article 58 du C.W.A.T.U.P.

un permis qu'il juge non conforme au RUE et non « dûment motivé »¹²⁷, que le RUE doit faire l'objet d'une mention dans le certificat d'urbanisme n° 1¹²⁸ et que la violation d'un permis d'urbanisation est constitutive d'une infraction d'urbanisme même si ce permis s'est vu conférer la valeur de RUE¹²⁹ et en mettant, à plusieurs endroits du Code, le RUE sur pied d'égalité avec le P.C.A. soit en termes de contenu¹³⁰, soit en tant qu'instrument intermédiaire obligatoire¹³¹. Comme l'indique B. Pâques, ces différents éléments « s'accordent mal avec la valeur indicative »¹³².

Quoi qu'il en soit, au-delà des critiques à formuler à l'encontre de l'insécurité juridique qui résulte de ce qui précède, il faut conseiller aux communes, si elles souhaitent pouvoir s'en écarter par la suite, de faire en sorte que les termes de leurs RUE soient les moins précis, détaillés et prescriptifs – en un mot, les moins rigoureux – possible ... ce qui pourrait malheureusement être de nature à porter atteinte à la substance – et donc, à l'utilité – de cet instrument.

2. Les « dérogations »

Le § 8 de l'article 33 et le § 4 de l'article 34 du Code indiquent que les articles 110 à 112¹³³ et 127, § 3, sont d'application même si la ZACC ou la ZACCI a été « mise en œuvre ». Au vu de la force juridique que le RUE revêt, l'on est en droit de s'interroger sur la signification de ces dispositions, puisqu'il est en principe toujours possible de s'écarter – il ne s'agit donc pas de déroger – de son contenu, à la condition rappelée ci-dessus :

- le législateur a-t-il voulu conférer au RUE de la ZACC et de la ZACCI une valeur juridique différente de celle évoquée ci-dessus, en sorte qu'il ne serait possible de s'écarter de son contenu que dans les conditions des dispositions qui ne concernent *a priori* que les dérogations aux plans de secteur ? Il n'existe aucune indication dans ce sens dans les travaux préparatoires des décrets RESA ;

¹²⁷ Article 108, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. L'on devine immédiatement la difficulté de fixer des limites claires à ce contrôle. Sur la portée de ce contrôle, comp., d'une part, B. PÂQUES, *op. cit.*, et, d'autre part, F. HAUMONT, « Urbanisme – Région wallonne – La planification », *Rep. Not.*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 323.

¹²⁸ Article 150bis, § 1^{er}, alinéa 2, 4^o. Le texte ne vise que le RUE « au sens de l'article 33 », ce qui ne permet pas de déterminer s'il faut y englober les autres RUE que ceux de mise en œuvre de la ZACC.

¹²⁹ On doit évidemment rappeler que les dispositions du décret RESA relatives au permis d'urbanisation ne sont pas encore entrées en vigueur, au moment où les présentes lignes sont rédigées.

¹³⁰ Chacun des deux instruments doit comporter des « options », dont l'objet est par ailleurs parfaitement identique (comp. l'article 33, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, et l'article 49, alinéa 1^{er}, 1^o, du C.W.A.T.U.P.).

¹³¹ Voy. ci-dessus.

¹³² B. PÂQUES, « Les zones d'aménagement communal concerté », *op. cit.*, p. 33.

¹³³ L'article 110 est cependant exclu en ce qui concerne la ZACCI.

- le législateur a-t-il voulu réagir à la jurisprudence *Everard de Harzir* évoquée ci-dessus ? Cela semble peu vraisemblable, dans la mesure où cette jurisprudence n'a pas été évoquée au cours des travaux préparatoires des différents décrets.

Sans parvenir à donner un sens logique à ces termes, l'on doit se borner à constater qu'ils sont à tout le moins révélateurs de l'incertitude évoquée ci-dessus à propos de la force juridique du RUE.

3. L'absence de force juridique avant adoption

L'on a vu ci-dessus qu'un RUE peut être à la base de l'adoption d'une révision de plan d'aménagement. Dans cette hypothèse, l'article 107, § 1^{er}, alinéa 5, et § 2, alinéa 4, est susceptible de trouver application, en ce sens que la révision en question peut constituer le motif d'un refus de permis et ce, pendant une durée de trois ans à dater de la décision de révision du plan et pour autant, précisément, que cette décision ait été prise¹³⁴.

Rien n'autorise par contre le collège communal à refuser un permis sur la seule base de ce que la décision d'élaborer un RUE aurait été prise¹³⁵ : d'une part, l'article 107, § 1^{er}, alinéa 5, et § 2, ne vise que les plans d'aménagement et le règlement communal d'urbanisme et, d'autre part, une ligne de conduite non encore adoptée ne dispose d'aucune force juridique.

B. Le cas particulier du P.C.A. qui « tient lieu » de RUE

Suivant l'alinéa 3 de l'article 20 du décret « RESA II » du 20 septembre 2007, « le plan communal d'aménagement qui couvre tout ou partie d'une zone d'aménagement communal concerté ou d'une zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel, adopté provisoirement par le conseil communal avant l'entrée en vigueur du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative et qui produit ses effets, tient lieu de rapport urbanistique et environnemental de mise en œuvre de la zone ou de la partie de zone visée à l'article 33 ou à l'article 34 du même Code ».

Les termes « tient lieu de » RUE impliquent-ils que le P.C.A. concerné perd sa force juridique réglementaire au profit de la valeur indicative ? La question est évidemment importante pour déterminer à quelles conditions il est

¹³⁴ Ce à quoi la suggestion dans le RUE ne correspond pas.

¹³⁵ Les travaux préparatoires du décret RESA ter semblent aller dans ce sens. En réponse à une question qui lui était directement posée à ce sujet par l'Union professionnelle du secteur immobilier, le ministre Antoine a indiqué, dans un courrier daté du 29 mai 2009, que « conformément à l'article 107, § 1^{er}, alinéas 5 et 6, nouveau, du C.W.A.T.U.P., le permis ne pourra être refusé – pendant une période de 3 ans – que dans l'hypothèse où la procédure d'établissement d'un P.C.A. est entamée ».

possible de s'écarter du contenu de ce P.C.A.¹³⁶. Une réponse négative à la question nous semble ressortir des travaux préparatoires du décret de 2007, l'idée du législateur ayant seulement été de dispenser de l'élaboration d'un RUE les ZACC déjà couvertes par un P.C.A. dans les conditions de l'article 20 qui vient d'être reproduit¹³⁷.

VIII. Les recours contre le RUE

A. L'absence de recours devant le Conseil d'État

Traditionnellement, le Conseil d'État considère qu'il n'est pas compétent pour connaître d'un recours dirigé contre un document à valeur indicative, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un règlement au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le recours dirigé contre un instrument de cette nature est donc considéré comme irrecevable. Le Conseil d'État est allé dans ce sens non seulement à propos du schéma de structure communal¹³⁸, mais aussi du RUE¹³⁹.

Cette jurisprudence est de nature à susciter la double réflexion suivante :

- est-il admissible, au regard notamment du principe d'égalité et de non-discrimination, qu'un instrument aussi important – de « conception » de l'aménagement du territoire! – que le schéma de structure communal ou le RUE ne puisse faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État? Cela n'est-il par ailleurs pas contraire à l'article 9, § 2 et en tout état de cause 3, de la Convention d'Aarhus?¹⁴⁰

¹³⁶ Soit celles des articles 113 et 114 si le P.C.A. conserve sa force juridique réglementaire, soit celle évoquée ci-dessus qui permet de s'écarter d'un instrument à valeur indicative.

¹³⁷ *Doc.*, Parl. wallon, 2006-2007, n° 611/2, p. 7: « Antérieurement, la disposition transitoire visée à l'article 8 du décret du 27 novembre 1997 avait eu pour effet de considérer comme mises en œuvre les zones d'aménagement différé qui avaient fait l'objet d'un plan directeur ou d'un schéma directeur. De la même manière, il est proposé qu'une commune qui avait entamé, par une délibération d'adoption provisoire, la procédure d'élaboration d'un plan avant l'entrée en vigueur du décret-programme du 3 février 2005 et qui a conduit à terme cette procédure, c'est-à-dire que le plan a sorti ou pouvait sortir ses effets, puisse être dispensée de l'élaboration d'un rapport urbanistique et environnemental pour la zone ou partie de zone d'une ZACC ou d'une ZACCI, le plan entré en vigueur tenant lieu de RUE ». L'insertion de cette disposition au sein du décret RESA II répondait avant tout au souci de « faciliter la tâche » aux communes qui, conformément à l'article 33 ancien, avaient déjà entamé l'élaboration d'un P.C.A. afin de permettre la délivrance de permis en ZAD.

¹³⁸ Ph. BOUILLARD, B. PÂQUES et Ch. THIEBAUT, « Les plans et schémas », *R.P.D.B.*, complément X, v° « Urbanisme et environnement », Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 862.

¹³⁹ C.E., 25 octobre 2007, n° 176.181, *Stolz et Swinnen*.

¹⁴⁰ Dans ce sens, voy. B. JADOT et Ch. LARSEN, « Le contentieux : quelques questions-clés relatives à l'accès à la justice pour assurer la protection de l'environnement », *R.P.D.B.*, complément X, v° « Urbanisme et environnement », Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1401; M. DELNOY, « Implementation of the

- l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne vise pas, au titre des décisions administratives contre lesquelles un recours en annulation peut être introduit, que des « règlements » : il vise, de manière beaucoup plus générale, à côté de ces derniers, les « actes » des autorités administratives. Même en limitant fort logiquement ce concept aux actes unilatéraux qui produisent des effets de droit¹⁴¹, cela en exclut-il les schémas et RUE? Rien n'est moins sûr : d'une part, dans le texte de l'article 14, § 1^{er}, rien n'indique que les « actes » sont nécessairement exclusivement individuels¹⁴² et, d'autre part, les instruments dont il est ici question ont clairement un effet de droit, dès lors que leur contenu doit en principe être respecté¹⁴³. Ne faudrait-il pas tirer les conséquences de la force juridique que le Conseil d'État a attribuée à ces instruments, en admettant que les recours dirigés à leur encontre sont recevables? N'est-ce d'ailleurs pas dans ce sens que la Haute juridiction administrative est allée à propos de l'ancien « cahier des charges urbanistique et environnemental » (ci-après : « C.C.U.E. ») de mise en œuvre des zones d'activité économique¹⁴⁴, en considérant que « le cahier de charges urbanistique et environnemental est un acte administratif cadre, obligatoire et préalable à la délivrance de permis individuels auquel ceux-ci doivent être conformes; qu'il doit être approuvé selon la procédure établie par l'article 31bis précité: qu'ainsi il constitue un acte administratif susceptible de recours en annulation devant le Conseil d'État »¹⁴⁵?

Aarhus Convention in Belgium – Some Elements », in M. PALLEMAERTS (éd.), *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, à paraître.

¹⁴¹ Voy. le toujours très actuel et excellent ouvrage de J. SALMON, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 264.

¹⁴² Voy. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 740: « seules sont annulables les manifestations unilatérales de volonté, émanant d'une autorité administrative, et visant à produire un effet de droit; peu importe, au surplus, que l'acte ainsi évoqué soit un règlement ou une décision individuelle »; M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 205: « par lui-même, le terme "acte" est d'une imprécision extrême. (...) (Sa définition) a été cernée par une foule d'arrêts, tout en nuances et en subtilités, tant sont diverses les manifestations de la vie administrative ».

¹⁴³ Voy. ci-dessus.

¹⁴⁴ Article 31bis du C.W.A.T.U.P., abrogé par le décret RESA de 2005.

¹⁴⁵ Voy. not. C.E., 21 janvier 2005, n° 139.638, *Gilissen et Renson*. Nous partageons intégralement l'analyse du Conseil d'État à propos de cet instrument. Ce dernier était manifestement conçu comme un document programmatique, de conception et d'orientation, tout comme le RUE: leur force juridique était donc identique. Cette force impliquait dans les deux cas que les permis devaient y être conformes, avec les nuances évoquées ci-dessus: les deux instruments constituaient à l'évidence un « cadre » pour la délivrance des permis. Le caractère obligatoire et préalable du C.C.U.E. ne pourrait à lui seul justifier la différence de traitement avec le RUE, puisque ce dernier avait aussi ce caractère – et l'a d'ailleurs toujours dans un certain nombre d'hypothèses. Certes, les deux instruments n'ont pas coexisté dans le temps, l'un ayant été supprimé et l'autre créé par le décret RESA. Il reste que rien n'explique la recevabilité de recours dirigés contre l'un et l'irrecevabilité de recours dirigés contre l'autre.

B. L'éventuelle indemnisation du préjudice

En rapport avec un RUE, plusieurs types de dommages de plan peuvent être envisagés :

- 1) l'adoption d'un RUE est devenue un préalable obligatoire à la mise en œuvre de la zone du plan de secteur concernée, qui ne peut donc plus faire l'objet, dans l'attente de cette adoption, de la délivrance d'un permis;
- 2) le RUE n'est pas adopté ou est adopté tardivement, alors qu'il constitue un instrument intermédiaire obligatoire;
- 3) le contenu du RUE – qu'il constitue ou non un instrument intermédiaire obligatoire – tel qu'adopté est défavorable et conduit en principe au refus de permis.

L'on sait que l'article 70 du C.W.A.T.U.P. comporte un régime d'indemnisation des dommages de plans, dont les conditions de mise en œuvre sont bien connues. La première d'entre elles est que le dommage doit résulter d'un plan d'aménagement: il n'y a pas, dans le Code, de régime d'indemnisation des dommages de règlements, de schémas ou ... de RUE. Cela exclut la mise en œuvre de l'article 70 non seulement dans la troisième des hypothèses ci-dessus, mais aussi, *a fortiori*, dans la deuxième. La question est nettement plus complexe en ce qui concerne la première :

- il faut d'abord distinguer selon que le RUE est¹⁴⁶ ou non¹⁴⁷ imposé en lien avec le plan de secteur: dans le second cas, en effet, l'idée de dommage qui trouverait sa source dans un plan d'aménagement est nécessairement exclue;
- dans le premier cas, il faut sans doute distinguer selon que le RUE est imposé directement par le plan de secteur – auquel cas le régime de l'article 70 trouve sans discussion application – ou s'il l'est en raison de la définition décrétales de la zone concernée – auquel cas la réponse nous semble également affirmative¹⁴⁸, même si moins nettement.

À supposer que le régime de l'article 70 ne puisse trouver application, se pose la question d'un droit à l'indemnisation sur la base de l'article 1382 du

¹⁴⁶ Exemples: RUE imposé en ZACC ou zone de loisirs; RUE imposé par le plan de secteur lui-même, à la suite d'une révision.

¹⁴⁷ Exemple: RUE imposé dans le cadre de l'article 140 du Code.

¹⁴⁸ Dans le même sens, voy. B. PÂQUES, «Les zones d'aménagement communal concerté», *op. cit.*, p. 35, qui opère une comparaison avec Cass., 5 mai 1989, *Pas.*, 1989, I, p. 929. À nos yeux, ce n'est pas parce que la nomenclature des zones des plans de secteur a valeur décrétales que le dommage de plan ne découle pas du plan de secteur, puisque c'est bien dans ce dernier que les différentes zones sont inscrites. Au reste, à le suivre, l'argument de la nomenclature aurait déjà dû conduire, dans le passé, au rejet de l'ensemble des demandes d'indemnisation, puisqu'au préalable la nomenclature était déjà reprise dans un ensemble de textes extérieurs aux plans de secteur.

Code civil¹⁴⁹. Il n'est pas envisageable de répondre sérieusement à une question d'une telle ampleur dans le cadre de la présente contribution. Nous nous limitons donc ici aux quelques éléments de réflexion suivants :

- sauf à invoquer que l'instauration d'instruments de programmation ou de planification tels que le RUE serait fautive parce qu'il a un effet juridique obligatoire tout en n'étant pas soumis à un contrôle juridictionnel direct, le premier type de dommage ci-dessus évoqué ne devrait sans doute pas pouvoir être indemnisé sur la base de l'article 1382;
- il en va sans doute de même, au regard du seul article 1382¹⁵⁰, du second dommage, sauf à établir que le retard correspond à un détournement de pouvoir;
- il serait sans doute difficile d'obtenir une indemnité en raison du contenu du RUE, sauf à supposer que ce contenu ou la procédure d'adoption du RUE soit illégal et que le lien causal puisse être établi¹⁵¹.

À supposer qu'aucun de ces deux régimes ne puisse donner lieu à une indemnisation, se poserait la question de la validité du droit wallon ou du comportement des autorités publiques concernées au regard du principe d'égalité et de non-discrimination et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme¹⁵²: l'importance de l'atteinte au droit de propriété semble bien, à tout le moins en ce qui concerne les deuxième¹⁵³ et troisième hypothèses de dommage ci-dessus

¹⁴⁹ L'on n'oubliera pas, dans ce cadre, la loi du 25 juillet 2008 modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

¹⁵⁰ Voy. ci-dessous.

¹⁵¹ Voy. F. HAUMONT, «L'urbanisme», *Rép. Not.*, tome XIV, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 506.

¹⁵² Sur cette question, voy. not. E. TULKENS, «La réglementation de l'usage des biens dans l'intérêt général. La troisième norme de l'article 1^{er} du premier protocole de la Convention européenne des droits de l'homme», in *Propriété et droits de l'homme*, Bruges, La Chartre, 2006, pp. 61 et s.; M. PÂQUES, «Propriété, privations et servitudes de droit public. Quels biens, quel équilibre, quelle compensation? Morceaux choisis», in P. LECOCQ et P. LEWALLE (coord.), *Contrainte, limitation et atteinte à la propriété*, CUP, vol. 78, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 115; M. DELNOY, «Indemnisation des atteintes au droit de propriété: description et appréciation des régimes de compensation du C.W.A.T.U.P. et du décret "Natura 2000"», in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 93 et s.; M. PÂQUES, «Propriété et zonage écologique, compensation et indemnisation», in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 239; F. JUDO, «De verenigbaarheid van maatregelen inzake ruimtelijke ordening met artikel I van het eerste aanvullende protocol bij het EVRM. Een eerste verkenning», *T.R.O.S.*, 2001, p. 3.

¹⁵³ Dans le même sens, voy. B. PÂQUES, «Les zones d'aménagement communal concerté», *op. cit.*, p. 36. On lira avec attention, à ce sujet, l'arrêt de la cour d'appel de Liège du 20 janvier 2009 cité au début de notre contribution: tout en rejetant la demande d'indemnisation de la s.a. I.T.K. pour défaut de lien causal certain avec le dommage tel qu'invoqué par cette société – à savoir l'impossibilité de valoriser son bien et non la perte d'une chance de le valoriser –, la cour y indique en effet que «la circonstance que pendant plusieurs années, (la Région wallonne) se soit abstenue d'arrêter le coefficient d'occupation et d'inciter la commune, comme l'article 47 du C.W.A.T.U.P. l'y autorisait, à adopter un plan communal d'aménagement, a créé pour (la s.a. I.T.K.) une incertitude prolongée quant à la possibilité d'utiliser les terrains pour un lotissement, but qui était le sien».

évoquées, ne pas être suffisamment compensée par les « garanties » procédurales d'adoption du RUE et ce, d'autant plus, entre autres, que le propriétaire ne dispose pas d'un droit d'initiative pour lancer la procédure d'élaboration du RUE, l'autorité communale ne se voit en principe imposer aucun délai d'adoption et le propriétaire ne peut introduire de recours à l'encontre du RUE le cas échéant adopté.

Conclusions

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, il est sans conteste¹⁵⁴ devenu indispensable de canaliser – parfois de manière drastique – les activités de l'homme et ce, spécialement dans le domaine de l'urbanisme, en raison, d'une part, du caractère épuisable de la ressource territoriale par rapport à l'essor démographique et, d'autre part, de la longue durée des conséquences des décisions qui sont prises dans ce domaine¹⁵⁵. À cet effet, l'autorité dispose de différents types d'outils, dont l'instrument normatif réglementaire ou programmatique¹⁵⁶ – dont le respect s'impose soit directement, soit indirectement¹⁵⁷ aux particuliers – est sans doute l'un des principaux.

Avec le RUE, le législateur fait en quelque sorte de la planification « à bon compte », puisque, comme nous l'avons vu, cet instrument échappe au recours direct, ne donne pas lieu à une indemnisation spécifique et autorise l'autorité – du moins le législateur le pense-t-il – à s'écarter de son contenu sans trop de difficulté¹⁵⁸. L'on comprend évidemment, de son point de vue, l'engouement de l'autorité publique pour ce type d'instrument, qu'elle perçoit comme étant de nature à lui faciliter grandement la tâche, par comparaison aux exigences de plus en plus lourdes qui lui sont imposées soit par les textes (spécialement européens), soit par la jurisprudence, dans le cadre de l'élaboration d'autres instruments normatifs¹⁵⁹ ou de l'octroi de dérogations à ces instruments.

¹⁵⁴ Même si la question n'est évidemment pas nécessairement simple au vu des effets pervers que cette canalisation peut avoir, comme celui d'accroître la pression foncière et d'empêcher le plus grand nombre d'accéder à la propriété (voy. not. *Doc.*, Parl. wallon, 2004-2005, n° 74/1, pp. 11, 27 et 28).

¹⁵⁵ Comp. O. JAMAR, « Avant-propos », in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 14.

¹⁵⁶ M. PÂQUES, « La flexibilité des règles et des plans », in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 24.

¹⁵⁷ Dans le cadre de leurs demandes de permis.

¹⁵⁸ Ceci vaut évidemment tout spécialement au regard des constats ci-dessus posés à propos de la révision globale des plans de secteur.

¹⁵⁹ Certains éléments récents, comme des validations législatives de permis ou de plans ou la création d'instruments – tel le périmètre de remembrement urbain – dont la procédure d'élaboration est excessivement allégée, sont à nos yeux révélateurs de ce que la « procéduralisation » (le terme est repris de Ch. LARSEN; voy. not. Ch. LARSEN et Y. MARIQUE, « Transport et bruit: procéduralisation du déplacement ou déplacement des procédures? », *Amén.*, 2001, numéro spécial, p. 9) du droit

La nécessité d'instruments normatifs et l'idée d'assouplissement de l'action administrative sont-elles cependant de nature à justifier que les restrictions que le RUE comporte dans l'intérêt général ne s'imposent qu'à certains particuliers – puisqu'aucun régime spécifique d'indemnisation n'est prévu – et portent ainsi par ailleurs atteinte à cette autre valeur sociale importante que constitue la propriété¹⁶⁰ ?

Cette nécessité et cette idée impliquaient-elles vraiment la création d'un instrument de planification supplémentaire, alors que :

- il en existait déjà un certain nombre dans le Code;
- cette création intervient paradoxalement à une époque où le plan de secteur est enfin connu du public¹⁶¹;
- la procédure d'élaboration d'un RUE ne peut être rendue nettement plus simple que celle des autres instruments de planification, puisqu'elle est soumise aux règles européennes et internationales;
- la force juridique des instruments programmatiques est incertaine et, en tout état de cause, nettement plus grande que ce que le législateur et, de manière plus générale, les autorités imaginent, ce qui réduit d'autant la souplesse recherchée ?

Cette nécessité et cette idée ne peuvent en tout état de cause pas justifier le recours à un instrument dont non seulement le contenu, mais aussi la force juridique sont aussi peu clairs que ceux du RUE. Il est là porté atteinte non seulement au principe de sécurité juridique, mais aussi à l'efficacité de la politique de l'aménagement du territoire¹⁶².

Autrement dit, alors que, dans son principe, la limitation évoquée ci-dessus est certainement souhaitable, sa mise en œuvre par le biais du RUE nous paraît, elle, *de lege lata*, contestable à plusieurs égards, du fait des atteintes qu'elle implique au principe d'égalité, au droit de propriété et au principe de sécurité juridique. Enfin, comme on l'a vu, l'instrument semble également contraire à la Convention d'Aarhus, si on l'associe à la jurisprudence actuelle.

de l'urbanisme et de l'environnement – dont l'on serait malvenu de nous reprocher d'en ignorer les bienfaits, puisque nous les avons mis en avant à plusieurs reprises – atteint sans doute aujourd'hui doucement ses limites.

¹⁶⁰ Comp. « La propriété est un bouclier, une place de sûreté pour le faible » (P.) PROUDHON, cité dans notre contribution « Indemnisation des atteintes au droit de propriété: description et appréciation des régimes de compensation du C.W.A.T.U.P. et du décret "Natura 2000" », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 93).

¹⁶¹ L'expérience des consultations juridiques montre qu'en quelque sorte, le plan de secteur est aujourd'hui « entré dans les mœurs », ce qui est bien naturel puisque l'on sait qu'il faut généralement une vingtaine d'années pour qu'une nouvelle réglementation soit effectivement appliquée.

¹⁶² Sera-ce encore longtemps le sort du droit de l'urbanisme d'être aussi instable et incertain? Voy. not. G. KAEUFLING, « De l'incertitude de la règle d'urbanisme à la certitude de la responsabilité notariale », in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 729.