



Politique de l'environnement et du territoire

Pr. Quentin MICHEL

Professeur

Sophie HANSON

Doctorante

Zoé LEJEUNE

Chercheuse

Version actualisée en septembre 2010

TABLE DES MATIERES

Table des matières	2
Préambule.....	4
1. Genèse de la politique de protection de l'environnement et du concept de développement durable	4
1.1 Système correctif.....	4
1.2 Système préventif.....	4
1.3 Système anticipatif	5
L'élaboration d'un état des lieux (articles 3 à 7 du décret)	6
L'établissement des lignes directrices (articles 8 à 16 du décret)	6
1. Autorité compétente en matière d'aménagement du territoire en Belgique.....	7
2. Contexte européen.....	7
2.1 Avant le Traité de Lisbonne : Le Traité instituant la Communauté européenne	7
2.2 Le Traité de Lisbonne	8
2.3 Le Livre vert sur la cohésion territoriale (6 octobre 2008)	9
2.4 Le sixième programme d'action en matière d'environnement.....	10
2.5 Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).....	10
L'Union européenne s'est donc aperçue de la nécessité d'instaurer une approche concertée en matière développement spatial afin de corriger les disparités entre États... 11	
3. Normes de base en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme en Région wallonne	12
3.1 Objectifs	12
3.2 Principes de la démarche de planification.....	12
3.3 Normes de base en aménagement du territoire et urbanisme en Région wallonne.. 13	
3.3.1 Les schémas : outils de conception	15
3.3.2 Les plans et règlements : outils de fixation	22
3.3.3 Procédure d'élaboration et d'adoption des schémas, des plans et des règlements 30	
3.3.4 Articulation des outils	41
4. Mise en œuvre des normes générales d'aménagement du territoire et d'urbanisme	44
4.1 L'expropriation	44
4.1.1 Champ d'application	44
4.1.2 Dans quel cas peut-on exproprier ?	45

4.1.3	Pouvoirs expropriants.....	45
4.1.4	Objectifs de l'expropriation	45
4.1.5	Comment ?	46
4.1.6	Mise en œuvre effective de l'expropriation	46
4.1.7	Le montant de l'indemnisation due dans le cadre de l'expropriation	47
4.2	Les indemnités / L'indemnisation	49
4.2.1	Champ d'application et principe	49
4.2.2	Naissance du droit à indemnisation.....	50
4.2.3	Procédure.....	51
4.2.4	Montant de l'indemnité.....	51
4.2.5	Restrictions et exceptions au montant de l'indemnité.....	51
4.2.6	Prescription de l'action (article 71, alinéa 2, du CWATUPE).....	53
4.3	Le droit de préemption	54
4.3.1	Champ d'application	54
4.4	Les autorisations d'urbanisme.....	56
4.4.1	Le permis d'urbanisme	56
4.4.2	Le permis d'urbanisation.....	61
4.4.3	Les procédures afférentes aux PU et aux PU°	66
Abréviations		79

PREAMBULE

1. GENESE DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CONCEPT DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Pourquoi l'élaboration d'une politique de l'environnement est-elle essentielle ? Le postulat de départ veut que la nature soit capable d'assimiler et d'épurer de façon illimitée les rejets des activités humaines selon le principe « *the solution to pollution is dilution* » (la solution à la pollution, c'est la dilution). Toutefois, la croissance économique, essentiellement **quantitative**, a considérablement perturbé ce principe. En effet, l'accroissement des standards de confort dans les sociétés industrielles va de pair avec l'augmentation de la pollution (eau, énergie, rejets,...). Le temps naturel est rattrapé et dépassé par le temps humain. Les ressources naturelles sont renouvelables mais dans une certaine mesure seulement : elles ne sont pas inépuisables.

Ce constat a généré trois **systèmes** visant à la protection de l'environnement et **leurs corollaires** que sont quelques grands principes de base de toute politique de protection de l'environnement.

1.1 SYSTÈME CORRECTIF

Ce concept est basé sur la notion que tout est indemnisable, compensable et remplaçable. En clair, selon ce système, « **on pollue, ensuite on dépollue** ». Ce système suppose :

- Une régénération spontanée de la nature (forêt) ;
- Un mécanisme d'assainissement des pollutions suscitées ;
- Une compensation par la protection de certaines zones (zones vertes du plan supprimées et remplacées par d'autres).

Le corollaire de ce système est le « **principe du pollueur payeur** » ou plutôt « je paie donc je peux polluer ». Ce principe rencontre un certain nombre de limites. En effet, tout n'est pas remplaçable (les minerais, par exemple). Il faut aussi déterminer de manière certaine le pollueur, ce qui n'est pas toujours chose aisée (la pollution peut être diffuse, le site peut être désaffecté et l'acteur économique ne plus exister). Il faut enfin identifier la pollution et déterminer quelle sera la remise en état adéquate.

1.2 SYSTÈME PRÉVENTIF

Ce concept est basé sur la **maîtrise des risques liés aux activités humaines grâce au savoir scientifique** associée à une tolérance d'un certain degré de pollution. On peut le résumer par l'adage : « mieux vaut prévenir que guérir ». Il implique une notion de **prévoyance et de prudence**. Par exemple, pour l'accident de Tchernobyl ou la déforestation, on connaissait les risques potentiels et les moyens d'y remédier mais on n'a pas toujours pris les mesures nécessaires pour les prévenir. Ce système est à la base de la politique des évaluations des incidences sur l'environnement ou des permis d'environnement. Le corollaire de ce système est le **principe de prévention**.

A l'instar du système curatif, le système préventif connaît certaines limites. D'une part, son efficacité s'arrête aux limites présentes du savoir, à l'état de la recherche scientifique. D'autre part, on ne peut prévenir les risques que la science n'a pu identifier. Par exemple, les conséquences des gaz à effet de serre, l'effet destructeur de certaines substances chimiques,

les risques liés à la culture des OGM, les risques des ondes GSM. L'accumulation continue de certaines substances diffusées en quantité peu significative peut avoir des conséquences dramatiques (métaux lourds,...).

Ce constat a mené à l'introduction d'un troisième système, le système anticipatif.

1.3 SYSTÈME ANTICIPATIF

Ce concept est basé sur l'idée que la prévisibilité et la certitude scientifique connaissent des limites (cf. supra). C'est le « **désenchantement du savoir absolu** ». Le risque n'est pas toujours maîtrisé ou maîtrisable : il est incertain. La protection de l'environnement devient une nécessité absolue qui doit contraindre toutes les activités humaines **même** si les risques ne sont pas encore scientifiquement démontrés. L'incertitude devient facteur d'action. Ce système est dû aux conséquences irréparables que peut avoir une activité sur l'environnement.

Le corollaire de ce concept est le « **principe de précaution** » : les activités doivent être retardées car il existe un risque non encore clairement identifié et maîtrisé ou l'absence d'un tel risque ne peut être démontrée. Apparaît ici une notion de responsabilité à long terme (préserver l'environnement pour les générations futures), point de départ du concept de développement durable¹.

L'environnement ne doit plus être considéré comme une matière isolée mais doit être **intégré** dans les autres politiques ; il doit être envisagé au niveau planétaire et non plus au seul niveau national. Enfin, il ne concerne pas uniquement une gestion quotidienne mais vise le long terme, il intègre le souci des générations futures. Cette intégration peut être envisagée sous deux aspects. D'une part, à un niveau territorial (intégrer la Wallonie dans un contexte global : les pays frontaliers, l'Europe, la planète via des textes internationaux – conférence de Rio ou de Copenhague –, européens – directives européennes –, puis régionaux – décrets –). D'autre part, à un niveau sectoriel c'est-à-dire ne pas considérer l'environnement de façon isolée mais essayer d'intégrer d'autres variables : économiques, sociales, culturelles, etc.

Ces principes ont été intégrés dans la législation wallonne par le décret relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable². Ce texte introduit le développement durable comme un des principes de base de la politique régionale et fixe le cadre légal de la planification en matière d'environnement en Région wallonne. Selon l'article 1^{er} du décret du 21 avril 1994, la planification en matière d'environnement vise à préserver les ressources naturelles et les écosystèmes, à prévenir et atténuer les nuisances à l'environnement pouvant être provoquées par les activités humaines et à la prise en compte, à l'échelle de la Région wallonne, de la dimension du développement durable. Cette

¹ Le développement durable, « *est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* » (chapitre II du rapport Brundtland, 1989). Cette expression, courante dans le jargon environnemental, est relativement récente. En effet, la notion d'environnement remonte aux années 1960. La prise de conscience environnementale s'est développée progressivement à partir des années 1970 et elle a été consacrée en juin 1972 au travers de l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur l'environnement lors du sommet des Nations unies sur l'homme et l'environnement de Stockholm. Dans les années 1980, l'environnement était une matière distincte des autres politiques, de compétence nationale et qu'il fallait expliquer au public. A cette époque, l'objectif était de limiter les risques pour la santé, d'organiser le cadre de vie et de protéger les espèces et milieux en danger. Dans les années 1990, la perception des matières environnementales a fortement évolué puisqu'elles sont perçues comme étant des valeurs essentielles. C'est au cours de cette décennie qu'un concept révolutionnaire voit le jour : le développement durable. En effet, c'est le juin 1992 qu'est signée la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement lors du Sommet de la Terre sur l'environnement et le développement (CNUED).

² Décret adopté le 19 avril par le Parlement et promulgué le 21 avril 1994, Moniteur belge du 23 avril 1994. Le texte a été modifié à plusieurs reprises et pour la dernière fois en 1999.

planification se traduit par un « découpage » en de multiples plans selon une technique déjà largement éprouvée (plans supérieur et inférieur). Plus précisément, le décret structure et organise la planification en matière d'environnement en plusieurs étapes :

L'élaboration d'un état des lieux (articles 3 à 7 du décret)

Chaque année, le Gouvernement wallon dépose au Parlement un rapport sur l'état de l'environnement wallon (tableau de bord). Il contient un constat critique, évolutif et prospectif sur les différentes composantes du milieu et sur les pressions exercées par les activités humaines. Il comprend également une analyse de la gestion menée en matière d'environnement par différents acteurs (pouvoirs publics, entreprises et associations volontaires), un bilan des efforts réalisés par la Région en matière de développement durable, un état de la transposition des directives européennes en matière d'environnement. Le rapport sur l'état de l'environnement est une « photographie » de la situation de l'environnement en Région wallonne (pour plus d'informations, voir <http://etat.environnement.wallonie.be>).

L'établissement des lignes directrices (articles 8 à 16 du décret)

Le Gouvernement élabore un plan d'environnement pour le développement durable qui détermine les lignes directrices à suivre à moyen et à long terme, lors de la prise de décision des acteurs concernés (administration régionale, entreprises,...). Ce plan est établi sur la base du rapport annuel susmentionné ainsi que sur les notes établies par le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD) et les programmes d'action arrêtés au niveau international (Nations Unies et Conseil de l'Union européenne). Il contient notamment les objectifs à atteindre et les moyens d'action à développer. Les objectifs à long terme sont ceux qu'il faut atteindre au terme d'une génération c'est-à-dire 20/25 ans, toute prévision ultérieure demeurant aléatoire. Les objectifs à moyen terme sont, par exemple, ceux prévus par des engagements existants (directives européennes notamment 91/271/CEE³). La ligne de politique générale qui est suivie est celle de « l'équilibre dynamique » à savoir « *la mise en place d'un équilibre durable entre les besoins et les enjeux, entre l'homme et la nature, entre le progrès économique et social et le progrès environnemental, et enfin entre la Région et le reste du monde* »⁴.

Le 9 mars 1995, le Gouvernement wallon a adopté la version définitive du plan d'environnement pour le développement durable après consultation de tous les organes concernés et de l'ensemble de la population via les communes. En 1998, une première évaluation coordonnée des actions de ce plan a été réalisée par la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement (DGRNE) et a débouché sur la réalisation d'un document de synthèse structuré suivant la table des matières adoptée par l'Agence Européenne de l'Environnement dans ses rapports et, plus particulièrement, dans celui intitulé : « *L'Environnement dans l'Union européenne à l'aube du XXIème siècle* ». Le plan est établi tous les 5 ans mais il reste d'application tant qu'il n'a pas été remplacé⁵.

Par ailleurs, le Gouvernement établit des programmes sectoriels dans le domaine des déchets, de l'eau, de l'air, des sols et de la protection de la nature. Ces programmes se découpent également en trois phases (analytiques, objectifs et moyens d'actions). Certains d'entre eux ont déjà été élaborés (plan de gestion des déchets à l'horizon 2010 ou le plan air par exemple) alors que d'autres n'existent pas encore.

³ Directive (CEE) n°271/1991, du 21 mai 1991, du Conseil, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, J.O.C.E., L. 135, du 30 mai 1991, pp. 40-52.

⁴ Plan d'environnement pour le développement durable.

⁵ Article 16 du décret du 21 avril 1994.

LE CODE WALLON DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE L'URBANISME, DU PATRIMOINE *ET DE L'ÉNERGIE* OU COMMENT STRUCTURER LE TERRITOIRE EN RÉGION WALLONNE ?

1. AUTORITE COMPETENTE EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN BELGIQUE

Selon l'article 6, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 (L.S.R.I.), les Régions sont compétentes pour toutes les matières ayant trait au sol et à l'aménagement du territoire (urbanisme, aménagement du territoire, rénovation urbaine, politique foncière, etc.). En Région wallonne, le texte de base est le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine *et de l'Energie* (CWATUPE). Un texte semblable existe pour la Région flamande et pour la Région de Bruxelles Capitale. Le CWATUPE ne s'applique donc que sur le territoire de la Région wallonne.

Préalablement à l'examen du CWATUPE, il convient d'examiner le contexte européen dans ce domaine, dans la mesure où il influence fortement notre droit interne.

2. CONTEXTE EUROPEEN

2.1 AVANT LE TRAITÉ DE LISBONNE : LE TRAITÉ INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

L'objectif de gestion rationnelle du territoire trouve son origine dans le droit européen et plus précisément aux articles 2, 6 et 174 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE). Ces articles se focalisent plus sur le volet environnement que sur l'aménagement du territoire à proprement parler. Les objectifs qui sont décrits sont larges. Ils concernent la préservation, la protection de la qualité de l'environnement (protection de l'eau, de l'air, du bruit,...), de la santé des personnes (normes en matière de radiations ionisantes par exemple), l'utilisation prudente et rationnelle des ressources (par exemple via la recommandation du Parlement et du Conseil sur les zones côtières) ou encore la promotion, sur le plan international de mesures visant à faire face aux problèmes globaux (Protocole de Kyoto).

Les compétences européennes dans le domaine de l'aménagement du territoire ne sont pas exclues mais l'intervention de l'Union dans cette matière suppose l'unanimité (ou la majorité qualifiée) des États membres et la consultation du Parlement (175.2.b du TCE). L'initiative appartient à la Commission (175.2 .b du TCE).

Il constitue la **base** d'un certain nombre de grands principes que l'on va retrouver tout au long du cours (mentionné en chapeau de l'article 174.2 du TCE).

- Il s'agit notamment de viser à un **niveau de protection élevé**⁶ (174.2 du TCE, et article 2 programme-cadre) qui suppose de tendre vers la norme la plus favorable à l'environnement. Le niveau de protection élevé de l'environnement ne consiste pas nécessairement en l'adoption des normes les plus sévères. C'est ce qui est acceptable pour les États membres → C'est l'effet cliquet (*Standstill* : on ne peut pas prendre de mesures qui soient moins favorables par rapport à ce qui existe déjà/on ne peut pas faire « pire » que ce qui existe/on ne peut retourner en arrière, régresser).

⁶ Article 174.2. du TCE et article 2 du programme cadre.

- L'article 174.2 du TCE et l'article 2 du programme cadre stipulent que la politique communautaire en matière d'environnement est fondée sur **le principe de précaution**. Dans ce cadre, le postulat suivant est considéré : « Mieux vaut, en situation de risques pour l'environnement, ne pas agir si une hypothèse non infirmée existe et n'a pas encore été formellement démontrée ». Ce principe est appliqué en matière de contentieux relatif aux permis d'urbanisme sur les antennes GSM, par exemple ;
- Ces dispositions font également référence au **principe du pollueur payeur**, plus ancien que le principe de précaution. Il est à la base de la justification de la taxation sur les déchets, sur les eaux usées mais aussi de la redevance pour l'égouttage. Concrètement, il revient à celui qui a généré la pollution d'en assumer les conséquences. Pour être pleinement efficace, il doit revêtir une dimension préventive. Les mesures adoptées pour réparer les dommages doivent être plus onéreuses que celles requises pour prévenir la pollution ;
- Le **principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement** trouve également sa base dans les articles 174.2 du TCE et 2 du programme cadre. Il consiste à intervenir sur l'objet même qui porte atteinte à l'environnement et ce le plus tôt possible pour éviter que la pollution ou la dégradation ne se développe. Il permet notamment d'intervenir en cas de pollutions transfrontalières ou en matière de déchets. Il vise à promouvoir les alternatives moins polluantes ;
- Le **principe d'intégration**, établi par les articles 6 et 174.2 du TCE et par l'article 2 du programme cadre, prône une vision globalisante qui revient à considérer le problème dans son ensemble (environnemental, économique, social, culturel). Ce principe a été intégré par le Traité d'Amsterdam (1999) qui énonce à son article 6 que « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable* », il impose de prendre en compte les conséquences environnementales lors de l'élaboration et de l'application de l'ensemble des politiques de la Communauté ;
- Enfin, le dernier principe établi au niveau européen est le **principe de subsidiarité** selon lequel l'exercice de la compétence par le niveau de pouvoir le plus adapté doit être privilégié⁷. Il a pour effet de renvoyer l'organisation de la compétence en matière d'aménagement du territoire au niveau des États. Il régule également la capacité d'intervention des institutions européennes dans la mise en œuvre de leurs compétences.

Trois de ces principes (à savoir le principe du pollueur-payeur, le principe de précaution et le principe de correction, à la source, des atteintes à l'environnement) ont été transcrits dans la législation wallonne. Plus précisément, ils sont repris à l'article D.3 du Livre I du Code de l'environnement.

2.2 LE TRAITÉ DE LISBONNE

Le concept de cohésion territoriale prend de plus en plus de place au niveau européen. Le SDEC – Schéma de développement de l'espace communautaire (voir point 2.5) – a été adopté en 1999. Au cours de la présidence allemande du premier semestre 2007, deux documents stratégiques importants ont été adoptés par les 27 ministres de la ville des États membres de l'Union européenne au cours d'un Conseil informel les 24 et 25 mai. D'abord, la « Charte de

⁷ Article 5 du TCE et article 2 du programme cadre.

Leipzig sur la ville européenne durable » qui établit une série de principes et de concepts communs pour la politique de développement urbain en Europe. Ensuite, un « agenda territorial » qui établit les priorités pour le développement territorial de l'Union européenne. Leur nature juridique est cependant quelque peu incertaine. En réponse aux demandes du Parlement européen, de la conférence ayant conduit à l'adoption de la Charte de Leipzig et aux contributions reçues suite à la consultation publique sur le quatrième rapport de cohésion, la Commission a adopté un Livre vert sur la cohésion territoriale⁸. Dans ce document, la diversité territoriale de l'UE est érigée en atout. Elle serait en effet susceptible de contribuer à son développement. Le Livre vert préconise dès lors de se concentrer sur de nouveaux thèmes, de nouvelles formes de liens entre les territoires de l'UE à différents niveaux ainsi que de nouvelles formes de coopération, de coordination et de partenariat.

Parallèlement, la présidence portugaise qui s'est déroulée du 1^{er} juillet au 31 décembre 2007 a conduit à la signature, le 13 décembre 2007, d'un nouveau traité européen : le Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne. Ce traité est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Il est intéressant de remarquer que dans la partie consacrée aux politiques et actions internes de l'Union (partie III) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un titre est consacré à la cohésion économique, sociale et **territoriale** (174 du TFUE). Les trois piliers de la cohésion font penser au concept de développement durable, à la différence que ce dernier renvoie à l'environnement plutôt qu'au territoire. L'objectif visant à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées fait penser au SDEC. La nature juridique du traité est cependant différente, elle est contraignante (à la différence du SDEC), outil de conception de l'aménagement du territoire. L'instrument privilégié pour rencontrer ces objectifs est financier. Il s'agit des fonds structurels même si le recours au règlement n'est pas exclu.

2.3 LE LIVRE VERT SUR LA COHÉSION TERRITORIALE (6 OCTOBRE 2008)

Le Livre vert contient un état des lieux sur la cohésion territoriale et propose une série d'éléments à soumettre à la discussion (principe même d'un Livre vert).

Diverses questions ont ainsi été abordées :

1. La définition de la cohésion territoriale ;
2. Son apport par rapport à l'existant ; l'ampleur, la portée et la pertinence de l'action territoriale envisagée (rôle de l'Union, adaptabilité en fonction des contextes régionaux, etc.) ;
3. Une meilleure coopération transrégionale et transnationale (quels outils législatifs et de gestion pour y arriver ?) ;
4. Une meilleure coordination dans les politiques et dans les interventions : quels outils ?
5. Les nouveaux partenariats territoriaux via la participation de nouveaux acteurs (associations, etc.) ;
6. L'amélioration de la compréhension de la cohésion territoriale par la définition d'une série d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

La consultation n'a pas mené à l'élaboration d'une définition précise de la cohésion territoriale mais a permis de trouver un consensus sur des principes de base et des éléments clefs :

⁸ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des Régions et au Conseil économique et social européen, COM(2008) 616 final, *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité un atout*, 6 octobre 2008.

« Garantir le développement harmonieux des différents territoires, permettre aux citoyens d'exploiter au mieux les caractéristiques inhérentes de ces territoires, transformer cette diversité en un atout qui contribue au développement durable du territoire entier de l'Union européenne, compléter et renforcer la cohésion économique et sociale ».

« La dimension territoriale doit être renforcée à tous les niveaux et à tous les stades de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques ».

2.4 LE SIXIÈME PROGRAMME D'ACTION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

La politique européenne de l'environnement a été initiée au début des années 1970 suite au sommet de Paris des 19 et 20 octobre 1972. A l'occasion de cet événement, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la Communauté élargie ont souligné l'importance d'une politique de l'environnement dans la Communauté. Ils ont invité à cette fin les institutions à établir un programme d'action en matière d'environnement. Ce document, adopté le 22 novembre 1973, établissait les objectifs ainsi que la description générale des actions à entreprendre en matière environnementale. Jusqu'à présent, six programmes d'action ont été adoptés⁹. On y trouve les fondements de la politique européenne en matière d'environnement et ils constituent la base pour des actions contraignantes. La plupart des grands principes environnementaux y figuraient déjà à l'origine (pollueur-payeur) et d'autres ont été introduits (principe de précaution). Le développement durable a été consacré dans le cinquième programme d'action. Enfin, l'accent est mis sur des secteurs prioritaires (biotechnologies et protection des ressources naturelles dans le cinquième programme d'action, changement climatique dans le sixième programme d'action, etc.).

Le sixième programme d'action, adopté en juillet 2002, envisage l'aménagement du territoire via une approche environnementale (voir articles 2 et 3, 10°, et programme). Autrement dit, l'aménagement du territoire est envisagé par le biais de mesures minimisant l'impact sur l'environnement. On peut citer, par exemple, la gestion parcimonieuse du sol pour tendre vers un aménagement durable ou l'utilisation d'instruments d'aménagement du territoire en vue de protéger l'environnement.

Les actions décrites sont limitées, l'aménagement appartient plus au fait local et/ou régional qu'euro-péen. Elles portent surtout sur la prise en compte des incidences sur l'environnement des décisions d'aménagement (voir directive 85/337/CEE¹⁰ telle que modifiée par la directive 97/11/CE¹¹ sur les évaluations des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement ou encore la directive visant à améliorer la participation du public pour l'élaboration des plans et schémas – Convention d'Arhus – 2003/35. Elle concerne surtout l'environnement – voir annexe 1).

2.5 LE SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT DE L'ESPACE COMMUNAUTAIRE (SDEC)

Le schéma de développement de l'espace communautaire a été adopté le 10 mai 1999 à Postdam lors d'une Conférence informelle du Conseil des ministres responsables en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. L'Union européenne n'ayant pas de

⁹ Le 7^{ème} programme débutera en 2011-2012.

¹⁰ Directive (CEE) n° 337/1985, du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, J.O.C.E., L. 175, du 5 juillet 1985, pp. 40-48.

¹¹ Directive (CE) n° 11/1997, du Conseil, du 3 mars 1997 modifiant la directive n° 337/1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, J.O.U.E., L. 73, du 14 mars 1997, pp. 5-15.

compétence en aménagement du territoire, le SDEC **ne revêt pas de caractère contraignant** pour les Etats membres, qui lui donneront donc la suite qu'ils souhaitent. Ce texte vise à proposer une organisation de l'espace européen selon **trois** grands axes.

1. Un développement spatial polycentrique ;
2. La parité d'accès aux infrastructures et aux connaissances ;
3. Une gestion prudente du patrimoine naturel et culturel. Ces aspects seront développés ultérieurement, dans le cadre de l'examen du schéma de développement de l'espace régional (SDER), corollaire du SDEC mais à l'échelle de la Région wallonne.

« Le SDEC est l'expression de la volonté des Etats membres de l'Union et de la Commission européenne, avec le soutien du Parlement européen, du Comité des Régions et du Comité économique et social, de promouvoir une meilleure appréhension de la dimension spatiale des politiques européennes et de la coopération, et de faire une plus grande place aux concepts spatiaux au sein de ces politiques. Comme tel, le SDEC présente une vision partagée du mode de développement futur de l'Union européenne. Le but du SDEC est de promouvoir un développement équilibré et durable du territoire de l'Union. (...) [II] formule des propositions politiques à l'égard de trois champs principaux pour une politique spatiale : un développement spatial polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne; une parité d'accès à l'infrastructure et à la connaissance; une gestion prudente et un développement du patrimoine naturel et culturel ».

L'Union européenne s'est donc aperçue de la nécessité d'instaurer une approche concertée en matière développement spatial afin de corriger les disparités entre États.

Quatre domaines dont l'évolution agit sur l'organisation spatiale peuvent être identifiés :

- L'évolution des zones urbaines : 80% de la population est citadine ;
- La transformation des zones rurales, qui deviennent plus marginales ;
- Le transport qui connaît un accroissement et une saturation ;
- Le patrimoine naturel et culturel soumis à l'impact de la modernisation économique et sociale.

3. NORMES DE BASE EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'URBANISME EN REGION WALLONNE

3.1 OBJECTIFS

L'article 1^{er} du CWATUPE commence par préciser que le territoire de la Région wallonne est le « patrimoine commun de ses habitants » (ce qui rappelle la formulation du Code de l'eau – Art. D.1^{er}). La Région wallonne et les autres autorités publiques compétentes sont gestionnaires et garantes de l'aménagement du territoire. *« Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et des ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager »*¹². Cette énumération montre la diversité des problématiques que touche l'aménagement du territoire, qui constitue en quelque sorte une politique transversale.

3.2 PRINCIPES DE LA DEMARCHE DE PLANIFICATION

La planification répond à quelques principes de base. D'abord, l'organisation de l'espace nécessite une approche prospective. En vue de l'établir, on retrouve une démarche commune/classique pour l'élaboration des plans et des schémas qui reprennent toutes les politiques que nous examinerons (environnement durable, déchets,...).

Pour comprendre la démarche, il convient de revenir sur la distinction entre les instruments de conception (schémas et programmes) et les instruments de fixation (plans et règlements).

Les instruments de conception visent à fixer les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire. Différentes phases d'élaboration visant à définir les enjeux et objectifs en matière d'aménagement peuvent être identifiées. D'abord, il s'agit de réaliser un état des lieux mettant en évidence les potentialités des situations de droit et de fait et permettant d'évaluer les besoins. Pour planifier le futur, il faut inévitablement tenir compte de la situation antérieure, du « fruit de l'histoire ». Ensuite, cet état des lieux doit être analysé à l'aune des objectifs que l'on entend se donner (noyaux d'habitats, recentrage autour des villes, activités industrielles,...). Enfin, il faut en tirer les conséquences et établir une stratégie de développement et ses options : Que va-t-on privilégier ? Comment va-t-on le réaliser ? Il s'agit de schémas.

Les instruments de conception déterminent une stratégie. Afin de la rendre opérationnelle/effective, elle doit être mise en œuvre via des instruments de fixation. Il s'agit des plans et des règlements.

=> Synthèse

Démarche de planification :

- 1) établir un état des lieux ;
- 2) analyser l'état des lieux en perspective avec les objectifs ;
- 3) tirer les conséquences et établir une stratégie de développement et des options ;
- 4) mettre en œuvre la stratégie telle qu'élaborée par les instruments de conception, notamment au moyen d'outils contraignants.

¹² Article 1^{er}, alinéa 2, du CWATUPE.

Cette démarche n'est pas exempte de critiques. Premièrement, le processus peut être discutable (*cf.* échec du Plan régional d'Aménagement du territoire wallon – PRAT dans les années 1980). On ne peut constater qu'une faible visibilité des outils. Deuxièmement, l'implication des acteurs n'est pas toujours évidente ni constatée ; la population ne dispose pas de réel pouvoir de participation. Troisièmement, la démarche ne permet qu'une faible adaptation aux changements et aux conséquences imprévisibles. Toutefois, pour répondre à ces critiques, des mécanismes d'adaptation ont été introduits (procédure de révision des outils, rapport régulier du Gouvernement wallon)¹³.

3.3 NORMES DE BASE EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET URBANISME EN RÉGION WALLONNE

Comme nous l'avons déjà dit, l'essentiel de la législation applicable en Région wallonne en matière d'aménagement du territoire se trouve dans le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine *et de l'Energie* (CWATUPE) : ce Code comprend quatre livres :

- Le Livre I comprend les dispositions dites organiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, c'est-à-dire les textes de base (ces dispositions sont relatives aux objectifs, aux schémas, aux plans, aux règlements, aux permis, aux infractions,...) ;
- Le Livre II traite de l'aménagement opérationnel ou dynamique (sites à réaménager/SAR – ex site d'activités économiques désaffectés/SAED et ex SAER –, revitalisation urbaine, rénovation urbaine, ...) ;
- Le Livre III comporte les dispositions relatives à la protection du patrimoine (monuments, sites et fouilles).

Ces trois livres comprennent des **mesures décrétales** (valeur législative) qui sont adoptées par le Parlement wallon.

- Le Livre IV comprend les **arrêtés d'exécution** (valeur réglementaire) adoptés par le Gouvernement wallon et se rapportant aux trois premiers livres. Cette spécificité est issue de l'historique du texte. Le CWATUPE procède d'une coordination de textes étant à la fois des dispositions de valeur législative (le décret en Région wallonne) et réglementaire (arrêté du Gouvernement wallon), il faudra donc être attentif aux autorités compétentes pour modifier ces dispositions (*cf.* hiérarchie des normes).

Selon l'article 1^{er}, § 2, du CWATUPE, « *l'aménagement du territoire est **conçu** au moyen du schéma de développement de l'espace régional (SDER) et du schéma de structure communal (SSC)* » auxquels nous pouvons aujourd'hui ajouter le rapport urbanistique et environnemental (RUE). Il s'agit dès lors des outils de conception.

Le paragraphe 3 de ce même article stipule que l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont **fixés** par les plans et règlements et plus précisément :

- Les plans de secteur (PS) ;
- Les plans communaux d'aménagement (PCA) ;
- Les règlements régionaux d'urbanisme (RRU) ;
- Les règlements communaux d'urbanisme (RCU).

¹³ Article 2 du CWATUPE.

Les schémas, les plans et les règlements sont les normes de base en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme dans la mesure où ils contiennent des **règles applicables à tous, ils sont de portée générale**. Ils expriment la façon dont le territoire doit être utilisé (qui peut faire quoi, où et comment). Ces outils peuvent donc être distingués sous deux aspects :

- D'une part, selon qu'ils sont outils de conception (SDER et SSC) ou de fixation (PCA, PS, RRU, RCU) ;
- D'autre part, selon qu'ils concernent l'échelle régionale (SDER, PS et RRU) ou l'échelle communale ou infra-communale (SSC, PCA et RCU). Il faut toutefois être attentif au fait que la terminologie employée peut s'avérer trompeuse. L'intitulé d'un document ne présume pas de sa catégorie. Par exemple, il existe bon nombre d'outils dénommés « plan » (plan communal de mobilité (PCM), programme communal de développement rural (PCDR),...) qui ne sont pas des outils de fixation.

3.3.1 Les schémas : outils de conception

Le SDER¹⁴ et le SSC¹⁵ (et le RUE) vont procéder à la triple démarche évoquée ci-dessus c'est-à-dire établir l'état des lieux, analyser au regard des objectifs et développer une stratégie. Ils indiquent des objectifs à atteindre et les moyens à utiliser pour y parvenir (tandis que les plans et règlements doivent répondre à ces objectifs et indiquent ce qu'il est possible de faire ou non).

Concrètement, les schémas sont élaborés dans un souci **d'orientation**, de programmation, de dynamique. Ils le sont également dans un souci de **globalité** (l'ensemble du territoire communal – article 16 du CWATUPE –, ou régional – article 13, §1^{er}, du CWATUPE) en ce compris l'interaction possible avec les autres régions ou Etats. Un lien avec le SDEC est effectué. La cohérence constitue également une préoccupation dans le cadre de l'élaboration des schémas. Par exemple le SDER est établi en tenant compte des principes de développement durable (article 13, §1, du CWATUPE). Il y a également une cohérence avec les politiques environnementales (sol, air, eau,...). Ces instruments ont une durée indéterminée.

3.3.1.1 Contenu des schémas

3.3.1.1.1 Le schéma de développement de l'espace régional (SDER)

Le CWATUPE indique les éléments qui doivent obligatoirement figurer dans le SDER (article 13, §2). Le contenu du schéma a été étendu depuis l'entrée en vigueur du décret RESA¹⁶. Il s'agit :

- De l'évaluation des besoins (sociaux, économiques, patrimoniaux) et de l'analyse des contraintes et potentialités du territoire de la Région wallonne. C'est la phase « état des lieux » que nous avons évoquée ci-dessus ;
- Des objectifs généraux d'harmonisation des activités, de mobilité, de gestion parcimonieuse du sol, de conservation et préservation des ressources, etc. dans la perspective du développement durable ;
- Des options à prendre et des objectifs sectoriels à atteindre notamment en matière de mobilité, d'équipements et d'infrastructures d'intérêt suprarégional ou régional ;
- Une description des objectifs de l'avant-projet de schéma de développement de l'espace régional, ainsi que ses liens avec d'autres plans et programmes pertinents ;
- Les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le schéma de développement de l'espace régional n'est pas mis en œuvre ;
- Les objectifs pertinents en matière de protection de l'environnement et la manière dont ils sont pris en considération dans le cadre de l'élaboration du schéma ;
- Les incidences non négligeables probables, à savoir les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long terme, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, sur l'environnement, y compris la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et

¹⁴ Article 13 du CWATUPE

¹⁵ Article 17 du CWATUPE.

¹⁶ Pour désigner le décret programme de relance économique et de simplification administrative adopté le 3 février 2005 et ayant opéré une profonde réforme du CWATUPE. Deux autres décrets RESA ont été adoptés depuis lors les 19 septembre 2007 (bis) et 2 juin 2009 (ter).

archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs ;

- Les incidences sur l'activité agricole et forestière ;
- Les mesures à mettre en œuvre pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs visés aux tirets 7 et 8 ;
- Une description de la méthode d'évaluation retenue et des difficultés rencontrées ;
- Les mesures envisagées pour assurer le suivi de la mise en œuvre du schéma de développement de l'espace régional ;
- Un résumé non technique des informations visées ci-dessus.

Le SDER peut indiquer à titre facultatif la définition d'aires d'aménagement du territoire (zonage) et les instruments à mettre en œuvre¹⁷. Il a été adopté par un arrêté du Gouvernement wallon le 27 mai 1999.

Examen rapide du SDER tel qu'adopté en 1999

Trois parties sont à distinguer :

Partie I. Analyse de la situation et des tendances à venir, ce qui permet d'identifier les enjeux en fonction des thèmes analysés.

Le SDER travaille par thématiques et sous-thématiques, par exemple :

- Evolution et tendances socio-économiques et environnementales ;
- Usage et mutation de l'espace régional et évolution des activités ;
 - o Habitat ;
 - o Eau, sous-sol ;
 - o Contraintes physiques ;
 - o Agriculture ;
 - o Activités industrielles ;
 - o Tourisme.
- Systèmes de transport et équipements techniques ;
 - o Système de transport (hommes et marchandises) ;
 - o Equipements et réseaux techniques (traitement des déchets et réseaux d'électricité).
- Patrimoine ;
 - o Bâti ;
 - o Naturel ;
 - o Paysage.
- Inscription de la Wallonie dans l'espace suprarégional.

Le SDER est une mise en perspective « locale » du SDEC.

Partie II. Sur base d'une analyse de la situation et des tendances pour l'avenir (donc de la partie I), le SDER détermine des objectifs principaux et des options choisis en référence aux

¹⁷ Article 13, § 3, du CWATUPE.

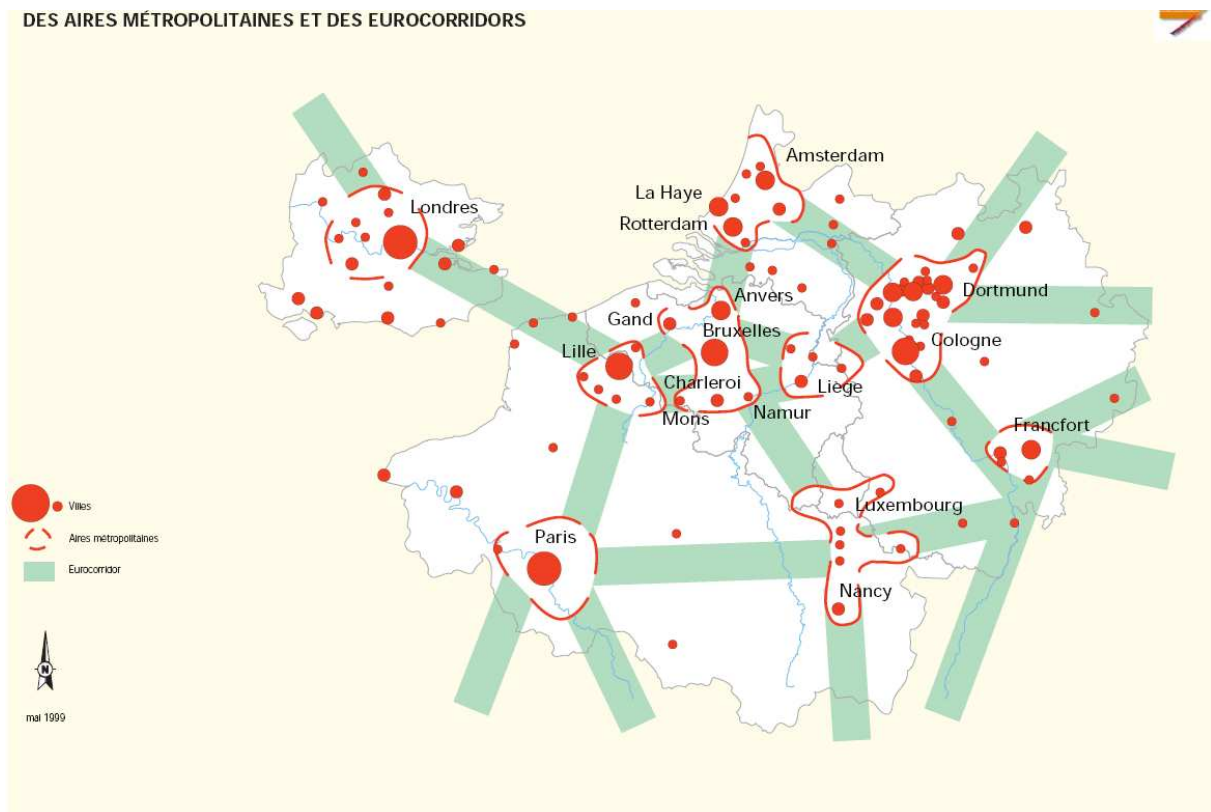
principes « philosophiques » (patrimoine commun, cohésion sociale et développement durable¹⁸) et correspondant aux choix fondamentaux pour l'avenir de la Wallonie. Huit objectifs figurent dans le SDER :

- Structurer l'espace wallon ;
- Intégrer la dimension suprarégionale dans le développement spatial de la Wallonie ;
- Mettre en place des collaborations transversales ;
- Répondre aux besoins primordiaux ;
- Contribuer à la création d'emplois et de richesses ;
- Améliorer l'accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité ;
- Valoriser le patrimoine et protéger les ressources ;
- Sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs.

Les options qui permettront de les réaliser sont également définies à partir de la partie I.

Il propose donc un *Projet de structure spatiale pour la Wallonie*, nécessaire à la réalisation de ces objectifs. Cette structure s'appuie essentiellement sur :

- Les « Eurocorridors », qui relient entre elles les grandes villes et régions urbaines d'Europe. Sur ces eurocorridors viennent se greffer de multiples activités, à situer dans des « points d'ancrage » ;



Source : Développement territorial en Wallonie : Schéma de développement de l'espace régional (SDER), [en ligne] : <http://developpement-territorial.wallonie.be/pages/Quoi.html>, consulté le 21 septembre 2009.

- Des aires de coopération transrégionale, à mettre en place avec la Région de Bruxelles-Capitale, l'aire métropolitaine de Lille (Tourcoing, Roubaix, etc.) et

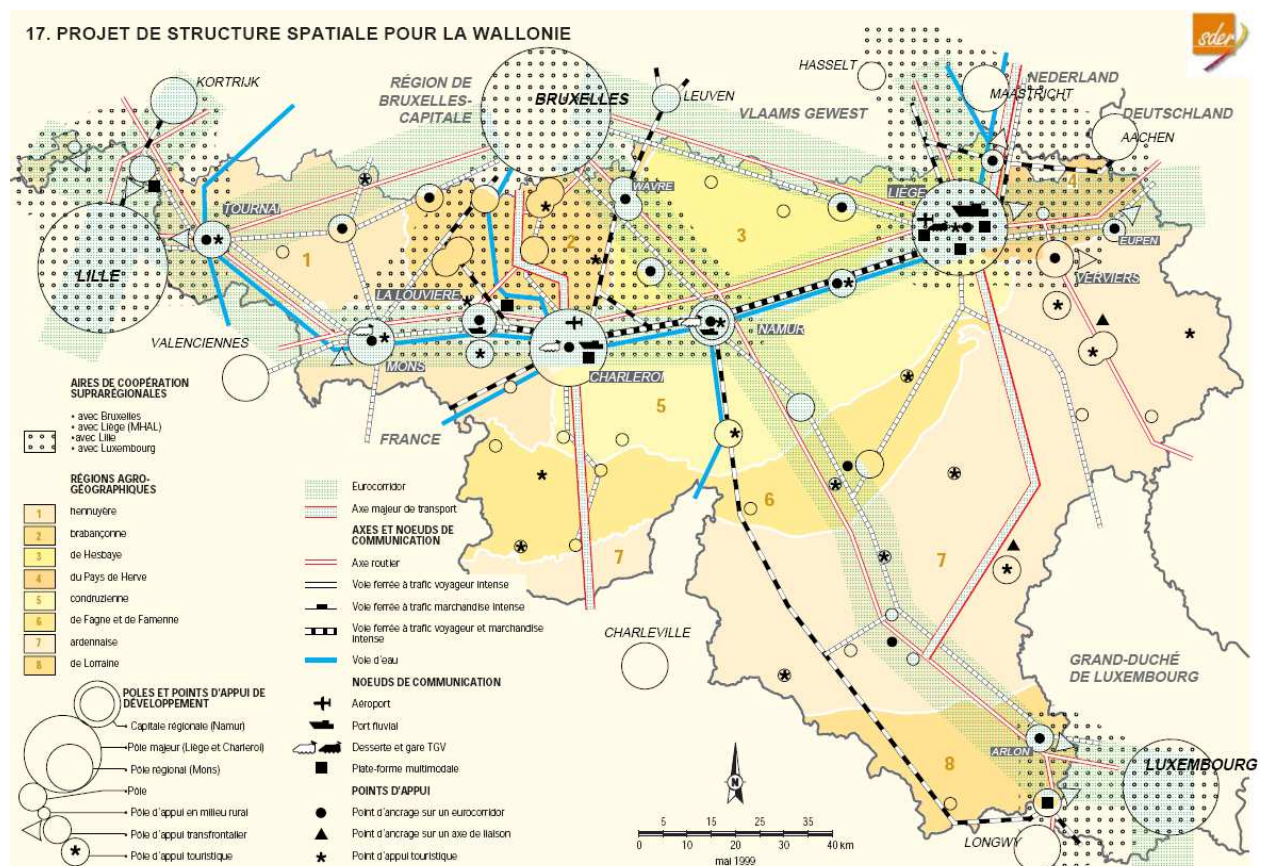
¹⁸ SDER, page 9 et suivantes.

Luxembourg, ainsi qu'autour de Liège avec Hasselt, Maastricht et Aix-la-Chapelle (espace MHAL) ;

- Des aires de coopération supra-communales, à l'initiative des communes à travers notamment « les agglomérations » et les « pays » ;
- Les villes wallonnes, qui ont chacune un rôle spécifique à jouer ;
- Un partenariat villes-campagnes.

Ce projet se décline en deux cartes :

- Structure spatiale au niveau suprarégional (influence du SDEC) ;
- Structure spatiale pour la Wallonie.



Source : Développement territorial en Wallonie : Schéma de développement de l'espace régional (SDER), [en ligne] : <http://developpement-territorial.wallonie.be/pages/Quoi.html>, consulté le 21 septembre 2009.

Partie III. Ce point concerne la mise en œuvre du projet de développement territorial exposé dans la partie II. Les mesures d'aménagement qui permettront de concrétiser les objectifs et les options y sont énumérées.

⇒ **Synthèse :** Le SDER comporte trois parties principales. La **première** est une analyse de la situation du territoire à la fin des années 1990 et des tendances qui se dessinent pour le futur. Sur la base des enjeux ainsi relevés, dans une **deuxième** et une **troisième** parties, la vision stratégique du document est présentée. Elle comporte, d'une part, le projet de structure spatiale pour la Wallonie et, d'autre part, des objectifs (au nombre de 8) qui se déclinent en options (au nombre de 32) et mesures et, au-delà, en études et en propositions d'élaboration de

programmation plus fines.

Mentionnons que le cabinet du Ministre de l'Aménagement du Territoire (Philippe Henry – Ecolo) envisage une révision et actualisation du SDER.

3.3.1.1.2 *Le schéma de structure communal (SSC)*

Le SSC vise à contraindre la commune à une réflexion globale d'aménagement de son territoire. Il existe de nombreux schémas de structure mais toutes les communes n'en disposent pas¹⁹. Celui-ci porte sur l'ensemble du territoire communal et comprend²⁰ :

- Les objectifs d'aménagement selon les priorités dégagées ainsi que l'expression cartographiée des mesures d'aménagement qui en résultent ;
- L'implantation des équipements et infrastructures ;
- Les orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer les flux de circulation ;
- Les modalités d'exécution des mesures d'aménagement ;
- Une description des objectifs de l'avant-projet de schéma de structure communal, ainsi que ses liens avec d'autres plans ou programmes pertinents ;
- Les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le schéma de structure communal n'est pas mis en œuvre ;
- Les objectifs pertinents en matière de protection de l'environnement et la manière dont ils sont pris en considération dans le cadre de l'élaboration du schéma ;
- Les incidences non négligeables probables, à savoir les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long terme, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, sur l'environnement, y compris la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs ;
- Les incidences sur l'activité agricole et forestière ;
- Les mesures à mettre en œuvre pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs visés aux tirets 8 et 9 ;
- Une description de la méthode d'évaluation retenue et des difficultés rencontrées ;
- Les mesures envisagées pour assurer le suivi de la mise en œuvre du schéma de structure communal ;
- Un résumé non technique des informations visées ci-dessus.

Le contenu des schémas de structure, à l'instar de celui du SDER, a été étendu lors de l'entrée en vigueur du décret RESA I²¹ vers une prise en compte plus large de la protection de l'environnement. Par contre, l'affectation par zones a disparu.

Le schéma de structure communal peut se fonder notamment sur les renseignements utiles obtenus lors d'autres évaluations environnementales (*cf.* point 3.3.3.1.2) effectuées précédemment et, en particulier, à l'occasion de l'adoption d'un plan de secteur (PS) ou d'un

¹⁹ Pour une liste des communes ayant adopté un SSC, voyez

<http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Dwnld/SSC-RCU.pdf>

²⁰ Article 16, § 1^{er}, du CWATUPE.

²¹ Il n'a plus été modifié depuis ce premier décret d'une série de trois : RESA (2005), RESA bis (2007) et RESA ter (2009).

plan communal d'aménagement (PCA).

3.3.1.1.3 *Le rapport urbanistique et environnemental*

L'objectif du RUE est d'exprimer les lignes directrices de l'organisation physique du territoire communal, les options d'aménagement et de développement durable. Son champ d'application s'étend à l'ensemble du territoire communal mais peut être établi en concertation par plusieurs communes ; il s'inspire ainsi du SDER et du SSC.

Il s'agit cependant d'un « instrument hybride » car il y a une possibilité d'interaction avec les instruments de planification tels que le PCA. En effet, Inter-Environnement Wallonie (Fédération rassemblant 150 associations au service de l'environnement) constate que « *le RUE nouvelle mouture semble en outre complémentaire au plan communal d'aménagement (PCA), dans la mesure où il permet notamment de travailler sur des zones dont l'évolution ne peut être figée dans un document réglementaire en raison de la taille de la zone ou des incertitudes qui pèsent sur son devenir par exemple* »²².

3.3.1.2 *Valeur des schémas*

Le Code ne précise rien en ce qui concerne la valeur des schémas. Elle se déduit de la formulation des articles 13 et 16 du CWATUPE stipulant que ces documents expriment les orientations d'aménagement et de développement du territoire auxquels ils se rapportent. En d'autres termes, leur contenu consiste en des lignes de conduite que le Gouvernement ou la Commune entendent se donner à eux-mêmes. Ils doivent en principe les respecter mais ils peuvent s'en écarter si les circonstances le justifient ou l'imposent. Les autorités doivent dans ce cas motiver leur décision. En effet, ce n'est pas parce qu'ils ont valeur indicative que l'on peut complètement les ignorer. Si on déroge, il faut « adéquatement motiver ». On en déduit donc que le SDER et les SSC ont valeur indicative.

Exemple : Centre commercial et complexe de cinéma à Louvain-la-Neuve (C.E. 14/11/1996, 63053)

« Considérant qu'au plan d'affectation du schéma de structure, le terrain concerné par le projet est situé dans une "zone à caractère urbain"; que le schéma de structure indique que les zones à caractère urbain "sont caractérisées par une densité relativement forte, d'au moins **30 logements à l'hectare**. Elles sont destinées à la résidence ainsi qu'aux activités de commerce, de service et bureau, d'artisanat et de petite industrie, pour autant qu'elles ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement, aux espaces verts, aux établissements socio-culturels, aux équipements de service public, aux équipements touristiques"; qu'il ajoute qu'il faut y susciter la présence d'une population assez nombreuse et diversifiée et y favoriser la mixité des activités;

« Considérant que le bâtiment projeté ne **comporte aucune fonction de logement**; que, si l'acte attaqué affirme que "le terrain considéré, situé entre les deux branches de l'avenue de l'Est, le long de la voie de chemin de fer, du côté des voiries principales desservant Louvain-la-Neuve (RN 4 et E411), est **naturellement destiné à l'implantation** de commerces et offre toutes les garanties d'accessibilité souhaitées", cette seule affirmation ne suffit pas à **justifier cette dérogation à la notion de "zone à caractère urbain"**; que l'observation de la première partie adverse selon laquelle il est **"fort probable"** que la densité de logement requise soit déjà atteinte compte tenu des logements préexistants, montre qu'elle ne s'est pas préoccupée de le vérifier.

²² DAWANCE Sophie - Fédération Inter-Environnement Wallonie, « Resa ter et les outils de planification », 11 juin 2009, [en ligne] : www.iewonline.be/spip.php?article3103, consulté le 9 octobre 2009.

Susceptible de recours en annulation devant le Conseil d'Etat dans la mesure où il peut servir de fondement soit d'un refus ou de l'octroi d'un permis.

Exemple : annulation de l'extension d'une maison de repos car l'emprise au sol était deux fois supérieure à ce qui est autorisé par le schéma (motivations dérogation – C.E. n°11359).

Exemple : Annulation d'un permis de motocross en zone agricole car dérogation non prévue par le Schéma et absence de motivation de la décision en regard de cette décision (C.E. n°88538).

(*cf. infra*).

3.3.2 Les plans et règlements : outils de fixation

Les instruments de fixation doivent en principe « s'inspirer » des instruments de conception et mettre en œuvre la stratégie qui y est élaborée. C'est l'objet des plans et des règlements. On distingue deux types de plans : les plans de secteur (PS) et les plans communaux d'aménagement (PCA). Il existe, à côté de ceux-là, d'autres plans comme le plan pluie (qui vise à lutter contre les risques d'inondation) ou encore des instruments plus localisés (zone d'initiative privilégiée (ZIP) – quartier d'initiative –,...). Il n'y a pas (ou peu) d'exemple au niveau européen. Les instruments de fixation sont essentiellement nationaux et donc, en Belgique, régionaux. Parallèlement, on distingue deux types de règlements : les règlements régionaux d'urbanisme (RRU) et les règlements communaux d'urbanisme (RCU) qui relèvent respectivement de la Région et de la commune.

Les **plans** visent à l'**affectation** présente et future du sol (établissement de zones dans lesquelles des logements – zones d'habitat – ou des entreprises – zones d'activité économique – peuvent être construites ou *a contrario* des zones où on ne peut en principe pas construire – zone forestière, zone d'espaces verts, etc.). Les **règlements** visent à définir des **prescriptions** urbanistiques c'est-à-dire des règles portant sur les bâtiments et sur l'environnement de ceux-ci.

A la différence des schémas, les plans et règlements sont établis dans un souci de **sécurité juridique** puisqu'ils sont des outils de fixation, ce qui suppose une certaine permanence (effet sur la valeur). Leur portée est plutôt à **moyen** terme.

3.3.2.1 Contenu des plans et des règlements

3.3.2.1.1 Les plans de secteur

Les plans de secteur existent pour l'ensemble du territoire wallon. Ils sont au nombre de 23 et ont été établis entre la fin des années 1970 et la fin des années 1980. Le plan de secteur doit obligatoirement contenir la détermination des différentes affectations du territoire et les réseaux des infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie²³.

Remarque en ce qui concerne l'occupation du sol

Etat de l'environnement régional wallon (source : Tableau de bord 2010 et rapport analytique 2006-2007 – ce dernier est publié tous les 5 ans)

Wallonie : 205 habitant/km² pour 343 hab/km² pour la Belgique et 441 hab/km² en Flandre (une des plus denses après les Pays-Bas (399) et Malte (1271)) mais la moyenne de l'UE est de 32.

- 14% zone urbanisée en croissance depuis 21 ans (+20%) ;
- 29% superficies boisées (stable depuis 20 ans) ;
- 52,6% de superficies agricoles en décroissance depuis 21 ans (- 5%).

Wallonie : urbanisation totale fixée en 1980 à 253.000 ha potentielle d'urbanisation de 114 000 ha (22 000 ha via les ZACC)

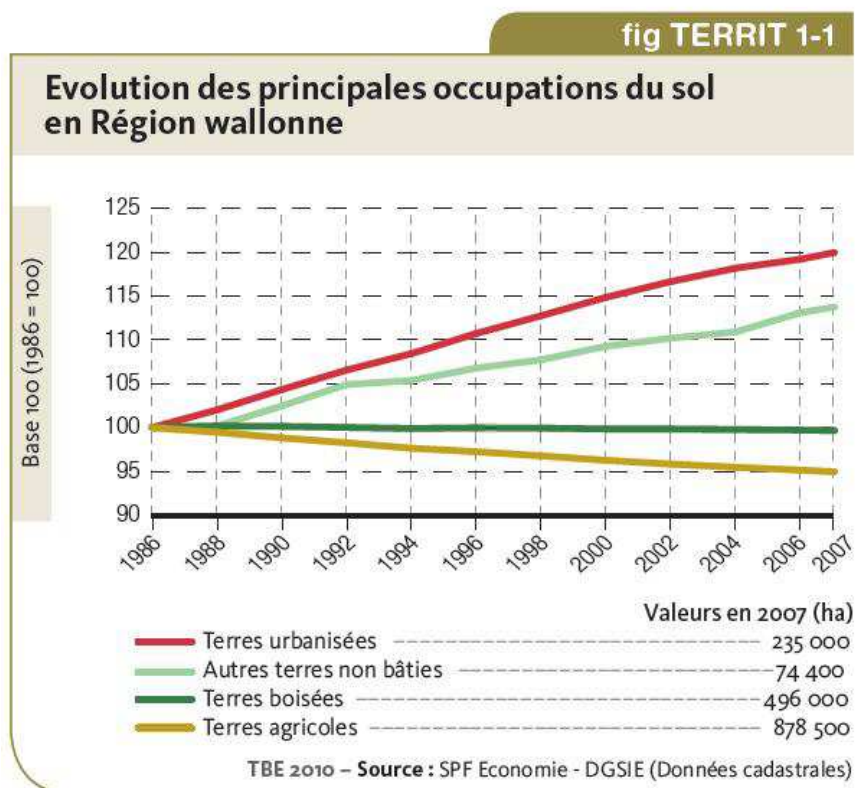
Croissance constante de l'urbanisation :

- 2000 ha par an absorbés au détriment des terres agricoles (stabilisation des surfaces boisées) ;
- Si maintien du rythme actuel, il reste des réserves foncières jusqu'en 2015.

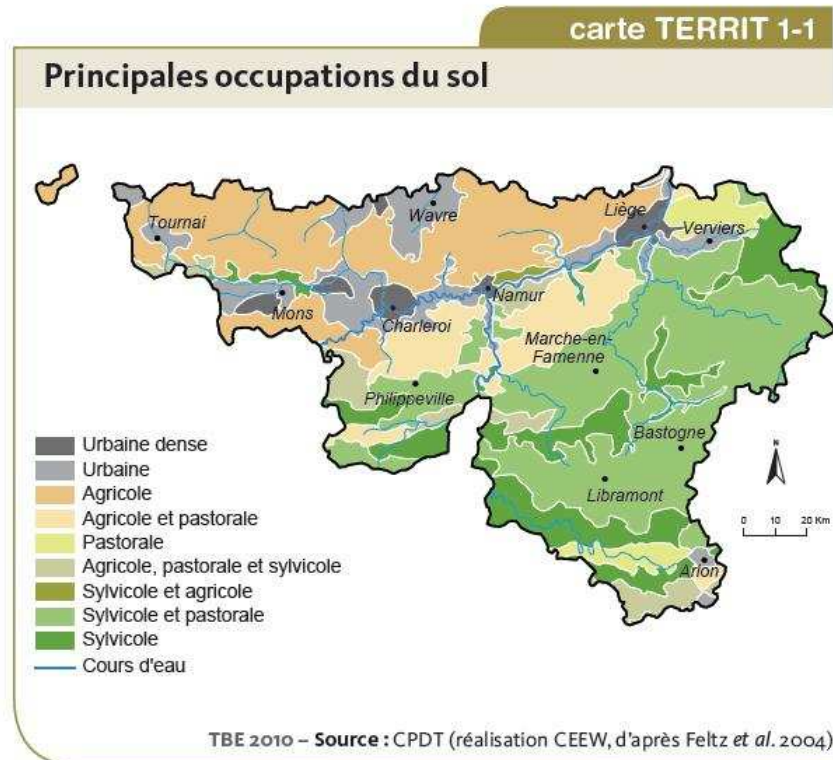
²³ Articles 23 et suivants du CWATUPE.

158 révisions partielles des plans de secteurs depuis 1986.

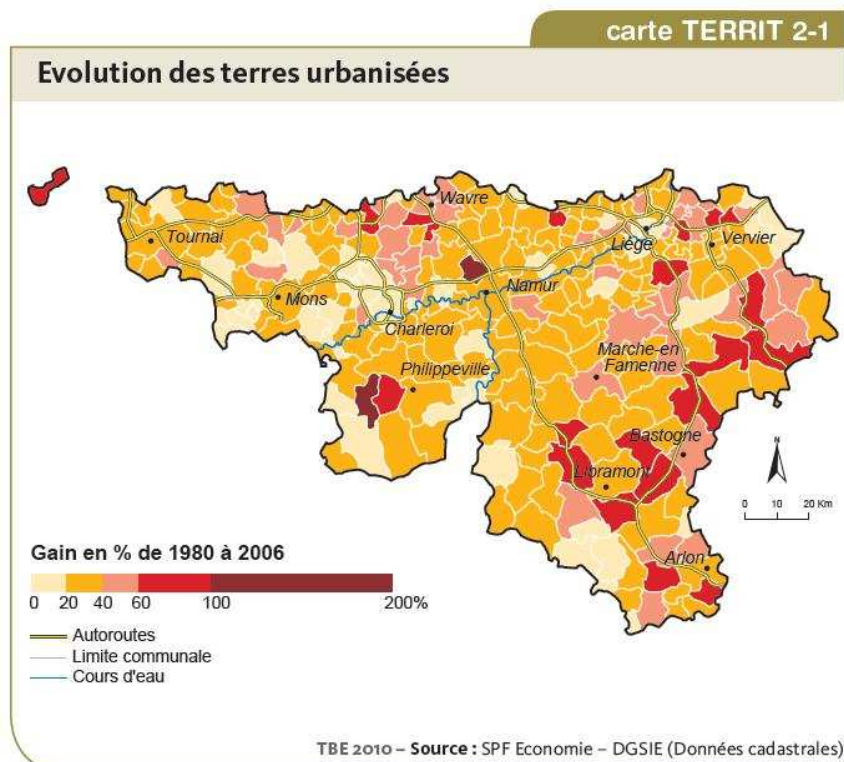
Depuis 2003, doublement du volume des zones inscrites en révision, essentiellement rognées sur les zones forestières et agricoles.



Source : Tableau de bord de l'environnement wallon 2010, SPW, Direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, p. 23.



Source : Tableau de bord de l'environnement wallon 2010, SPW, Direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, p. 23.



Source : Tableau de bord de l'environnement wallon 2010, SPW, Direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, p. 24.

Le PS établit donc un **zonage** c'est-à-dire le découpage du territoire en zones justifiées pour des besoins sociaux, économiques, environnementaux, patrimoniaux,... On distingue deux

types principaux de zones. D'une part, les zones qui ne sont pas destinées à l'urbanisation (zones de parc, zones agricoles, zones forestières,...)²⁴. D'autre part, les zones destinées à l'urbanisation c'est-à-dire l'habitat, les loisirs, les activités économiques. Cela ne signifie pas que ces zones sont urbanisables immédiatement. Il y a une volonté de limiter les extensions d'habitat.

Notons l'existence de « sous-zones » : les zones d'aménagement communal concerté ou ZACC (ex-zones d'aménagement différé – ZAD). Il s'agit de zones susceptibles de recevoir tout type d'affectation au plan de secteur à l'exception de la zone d'activité économique à caractère industriel (pour lesquelles il existe des zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel – ZACCI) et de la zone d'extraction.

La procédure de mise en œuvre des ZACC figure à l'article 33 du CWATUPE, elle a été modifiée et renforcée en 2007. Ces zones peuvent être partiellement mises en œuvre (phasage de leur mise en œuvre), limitations des zonings,...

Les articles 25 et suivants du CWATUPE définissent les zones du plan de secteur et les activités qui y sont admises. Par exemple, la zone d'habitat est destinée **principalement** à la résidence, ce qui signifie que d'autres activités que la résidence y sont admises mais à certaines conditions. Plus précisément, le contenu des zones du plan de secteur ainsi que la compatibilité des projets avec la zone considérée sont source de jurisprudence multiple, essentiellement en ce qui concerne les **activités admissibles** dans ces dernières. Plus précisément, la question suivante alimente la jurisprudence : quelles sont les limites des activités admises dans les zones ? Deux critères sont à prendre en considération :

- D'abord, l'activité ne doit **pas mettre en péril la destination principale de la zone** « *in abstracto* ». Il s'agit dès lors d'étudier la nature et les nuisances potentielles (critère qui touche au territoire). Le Conseil d'état a jugé qu'était incompatible avec la destination principale de la zone :
 - Étable démesurée en zone agricole d'intérêt paysager (CE 84399 : non) ;
 - Serre importante dans cette zone (CE80779 : non) ;
 - Station d'épuration en zone d'espace vert d'intérêt paysager (CE140216) ;
 - Grande surface en zone habitat à caractère rural (CE104228 non) ;
 - École de conduite automobile en zone de loisirs (CE81368 : non) ;
 - Station service dans une zone de parc (CE80778) ;
 - Hôtel pour chiens et chats en zone agricole (CE96811) ;
 - Pompe à essence en zone de parc (CE80778 non) ;
 - Salle de danse en zone de parc (CE92149 : non) ;
 - Piscine en zone agricole (oui si agriculteur) ;
 - Multiplication d'installations non résidentielles en zone résidentielles ;
 - Logement exploitant forestier en zone forestière (non) ;
 - Structuration poussée parfois à l'absurde ;
 - Manège en zone agricole (CE90846) : non mais en zones de loisirs oui.
- Ensuite, il faut tenir compte de la **compatibilité de l'activité avec le voisinage** :

²⁴ Article 25 du CWATUPE.

appréciation « *in concreto* » : étude de la nature et des nuisances du projet au regard de la situation existante. Il est admis qu'une carrosserie puisse s'établir en zone d'habitat²⁵, par contre un motocross en zone agricole ne sera pas autorisé²⁶.

Attention, l'examen ne doit pas considérer que les effets strictement urbanistiques mais aussi ses conséquences sur l'environnement : par exemple, une antenne GSM en zone d'habitat : annulation du permis sur base du principe de précaution (C.E. 90730)

- CE85836 suspension en vertu du principe ;
- CE120753 annulation du refus de permis (motivation insuffisante) ;
- CE104509.

Enfin, le **principe de précaution** est progressivement introduit par la jurisprudence notamment en ce qui concerne l'établissement d'antennes GSM en zone d'habitat (les effets de leurs ondes sur l'homme sont incertains ; en vertu du principe de précaution, l'établissement de ces antennes peut être refusé en zone d'habitat). Le Conseil d'Etat a rendu des arrêts significatifs en ce sens²⁷.

Outre le zonage, le plan de secteur **doit** également contenir le tracé des réseaux (communications et transports) et infrastructures existants ou projetés. Il s'agit des autoroutes, des routes régionales, des liaisons ferroviaires, des lignes électriques, des canalisations, des champs d'aviations, des voies navigables. Il faut prendre garde au fait que les tracés ont valeur indicative. D'autres infrastructures, non principales, peuvent être créées même si non inscrites (voirie communale en zone agricole, par exemple). Une commune qui voudrait créer une route communale non prévue ne devrait pas demander une modification du plan de secteur.

Outre ces éléments obligatoires, le plan de secteur **peut** également contenir d'autres éléments (facultatifs). Il s'agit plus précisément des **périmètres de protection** (risque naturel, intérêt paysager, liaison écologique, etc.) indiqués en surimpression des zones mentionnées ci-dessus²⁸. La liste énumérée à l'article 40 n'est pas exhaustive dans la mesure où il peut exister d'autres périmètres de protection non repris à l'article 40 et imposés par d'autres législations (remembrement agricole, prévention de captage, biens immobiliers classés, protection de la nature). Il peut également s'agir de **prescriptions** supplémentaires d'ordre **urbanistique** (relatives à l'implantation, aux matériaux, à l'obligation de réaliser un PCA, un RCU,...) ou **planologique** (phasage de la réalisation des activités, coefficient de densité construction et logements)²⁹.

Il est possible de déroger ou même de réviser le plan de secteur (*cf. infra*).

3.3.2.1.2 Les plans communaux d'aménagement (PCA)

Ce type de plan existe dans certaines communes (mais pas dans toutes)³⁰. Il porte sur tout ou partie du territoire communal mais peut également comprendre dans son périmètre des parties du territoire de deux ou plusieurs communes³¹.

Le PCA précise le plan de secteur en indiquant la façon dont les parcelles situées sur le

²⁵ CE85379.

²⁶ CE81001.

²⁷ CE90723 référé ; GSM CE90730 annulation permis sur base du principe ; CE85836 suspension en vertu du principe ; CE120753 annulation permis refuse motivation insuffisante.

²⁸ Article 40 du CWATUPE.

²⁹ Article 41 du CWATUPE.

³⁰ En 2006, les PCA couvraient 3,5% du territoire wallon.

³¹ Article 47, alinéa 2, du CWATUPE.

territoire communal peuvent être utilisées (la situation des commerces, maisons et espaces verts en zone d'habitat, par exemple). Il est ainsi supposé affiner le plan de secteur en introduisant une nouvelle dimension "morphologie" à la dimension "affectation" des plans plus généraux.

Le décret RESA ter du 2 juin 2009 a largement remanié le plan communal d'aménagement pour l'alléger. Il rejoint ainsi le contenu de l'ancien PCA dit « **allégé** » prévu pour l'aménagement d'une zone d'activité mixte ou industrielle ou d'une ZACCI. Dans ce cas, il ne pourra comprendre que le tracé, les options urbanistiques et les emplacements réservés aux espaces verts. « *Les PCA ne peuvent donc plus contenir les prescriptions relatives à l'implantation, au gabarit, aux matériaux et à l'esthétique des constructions et des clôtures* »³². La troisième dimension sera ainsi développée par les règlements d'urbanisme et non plus directement par les PCA. Cet outil d'aménagement est aujourd'hui concurrencé par toute une série de nouveaux outils plus opérationnels permettant de mettre en œuvre des projets plus rapidement et d'éventuellement évoluer au fil du temps.

Art. 49.

Pour la partie du territoire communal qu'il détermine, le plan communal d'aménagement comporte:

1° 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;

2° le cas échéant, lorsqu'il révisé le plan de secteur, une carte d'affectation du territoire, établie à l'échelle du 1/10.000^e, précisant le périmètre que révisé le plan de secteur;

3° la détermination des différentes affectations du territoire et, s'il échet, les emplacements réservés aux espaces verts, aux sites nécessaires pour le maillage écologique ou pour les équipements publics ou communautaires;

4° le tracé existant ou projeté ou le périmètre de réservation qui en tient lieu du réseau des infrastructures de communication et les raccordements aux principaux réseaux existants de transport de fluides et d'énergie – Décret du 30 avril 2009, art. 31.

3.3.2.1.3 Les règlements régionaux d'urbanisme (RRU)

Les règlements régionaux d'urbanisme sont applicables à tout le territoire de la Région wallonne ou une partie de celui-ci (ils doivent soit fixer les limites, soit déterminer les communes ou parties de communes où ils sont applicables)³³. Ces règlements concernent une somme de dispositions de nature à assurer³⁴ :

- La salubrité, l'esthétique des constructions, de la voirie ;
- La qualité thermique et acoustique ;
- L'accessibilité des bâtiments à certaines personnes ;
- La distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité ;
- La protection touristique ;

³² CEDER T., « Le Resa ter : résumé du contenu de la réforme », UVCW, 11 août 2009, [en ligne] : <http://www.uvcw.be>, consulté le 5 septembre 2009.

³³ Article 77 du CWATUPE.

³⁴ Article 76 du CWATUPE.

- Ou encore, elles peuvent concerner les constructions en dessous et au dessus du sol.

Ces règlements figurent aux articles 393 et suivants du CWATUPE comme, par exemple, celui relatif aux bâtisses en zones protégées de certaines communes (article 393), aux bâtisses en site rural (article 417), à ce qui touche aux infrastructures (toitures, façades, sol, mobilier urbain, parking, conduites câbles, canalisations), aux personnes à mobilité réduite (article 414), à l'isolation thermique (article 406) et aux enseignes et publicité (elles sont interdites sur certains bâtiments – article 431).

3.3.2.1.4 *Les règlements communaux d'urbanisme (RCU)*

Les règlements communaux d'urbanisme sont applicables sur tout ou partie du territoire communal³⁵. Ils contiennent des prescriptions urbanistiques (relatives à l'implantation, aux matériaux, à la voirie, aux espaces publics,...) ou toute autre indication visant à compléter un RRU sans y déroger. Les RCU sont facultatifs³⁶.

Il faut être attentif au fait que les règlements d'urbanisme, qu'ils soient régionaux ou communaux, **peuvent imposer un permis** pour l'exécution de certains actes et plus précisément ceux qui ne sont pas mentionnés à l'article 84, § 1^{er}, du CWATUPE (*cf. infra*).

3.3.2.2 *Valeur des plans et des règlements*

Les plans et règlements ont force **obligatoire** (« le Gouvernement confère » : article 19, §1^{er}, CWATUPE), ils ont dès lors une valeur réglementaire, ils ont par conséquent une place dans la hiérarchie des normes. Ils lient les autorités qui octroient les permis même si l'autorité trouve cela « absurde ou illogique »³⁷.

Par ailleurs, dans la mesure où ils portent atteinte au droit de propriété, l'intervention du législateur est obligatoire (introduction du principe à l'article 20 du CWATUPE et confirmé par la Cour de Cassation en 2000). Les plans peuvent donc impliquer des restrictions au droit de propriété (taille, forme, type, construction, usage,...).

³⁵ Article 78, § 1^{er}, du CWATUPE.

³⁶ Pour la liste des communes disposant d'un RCU, voyez <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/DAU/Dwnld/SSC-RCU.pdf>

³⁷ CE80867.

Synthèse

Outils de conception					
	Niveau	Instrument	Valeur	Contenu	Territoire couvert
Schémas	Région	Schéma de développement de l'espace régional (SDER)	Indicative	Option d'aménagement et de développement de la Région	Wallonie
	Commune	Schéma de structure (SSC)	Indicative	Document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal	Commune
Outils de fixation					
	Niveau	Instrument	Valeur	Contenu	Territoire couvert
Plans	Région	Plan de secteur (PS)	Réglementaire	Plan de destination : zonage, tracés des infrastructures, etc.	Wallonie
	Commune	Plan communal d'aménagement (PCA)	Réglementaire	Les options d'aménagement, une carte d'affectation plus précise du territoire Allègement : 3 ^{ème} dimension reportée.	Tout ou partie de commune ou plusieurs communes
Règlements	Région	Règlement régional d'urbanisme (RRU)	Réglementaire	Prescriptions urbanistiques	Wallonie ou partie (dépend du RRU)
	Commune	Règlement communal d'urbanisme (RCU)	Réglementaire	Prescriptions urbanistiques	Commune ou partie de commune

3.3.3 Procédure d'élaboration et d'adoption des schémas, des plans et des règlements

Les procédures d'élaboration et d'adoption des plans et schémas sont examinées par le biais d'une approche horizontale (de façon croisée) ce qui permet de les comparer plus aisément. Pour plus de détails, il faudra se reporter aux textes.

3.3.3.1 Adoption

3.3.3.1.1 Initiative

Pour le SDER, l'initiative appartient au **Gouvernement** wallon (article 14, §1^{er}, du CWATUPE).

Pour le SSC, elle appartient au **Conseil communal** (article 17, §1^{er}, du CWATUPE).

Pour le RUE, elle appartient au Conseil communal (article 18ter § 1^{er} du CWATUPE)

Pour le PS, elle appartient au **Gouvernement** qui établit un avant projet (article 42 du CWATUPE).

Pour le PCA, elle appartient au Conseil **communal** ou son élaboration peut être imposée par le **Gouvernement** wallon (articles 47 du CWATUPE et 54/55 – si imposé). Un PCA peut donc **être imposé** par le Gouvernement afin de rendre la situation conforme au droit.

L'initiative de la demande de révision du PCA peut également venir d'une **personne physique** ou morale pour l'inscription d'une ZAE (zone d'activités économiques) ou d'extraction ou de transport de fluides ou d'énergie (article 42bis)

Un PCA peut être établi sur proposition du RUE (rapport urbanistique et environnemental) qui suggère de s'écarter du PCA existant (article 18ter, § 1^{er})

Si la commune s'abstient, le Gouvernement peut agir en lieu et place (se substituer) de cette dernière (article 55 du CWATUPE).

Pour le RRU, l'initiative appartient au **Gouvernement** (article 76 du CWATUPE).

Pour le RCU, elle appartient au Conseil **communal** (article 78 du CWATUPE).

3.3.3.1.2 Soumission à système d'évaluation des incidences

Il s'agit d'un mécanisme relativement récent. Auparavant, rien n'était prévu à cet égard ; les systèmes des évaluations des incidences sur l'environnement ne se matérialisent pas nécessairement par une étude d'incidences.

Il s'agit de la transposition d'une directive européenne (Directive 42/2001/CE³⁸) relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – les plans et programmes ayant une influence notable sur l'environnement. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004 (art. 13 de la directive). Le législateur l'avait cependant anticipée puisque des dispositions en ce sens avaient été insérées préalablement dans le CWATUPE.

Le **contenu** des évaluations des incidences sur l'environnement est variable selon le type d'instrument (schémas ou plans) mais ne s'applique pas aux RRU et RCU. Le contenu minimum est détaillé en annexe I de la directive 42/2001/CE.

L'évaluation environnementale comprend un rapport d'incidences sur l'environnement (RIE) et la réalisation de diverses consultations.

Les Etats membres peuvent procéder par catégories ou par examen au cas par cas.

³⁸ Directive (CE) n°42/2001, du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, J.O.C.E., L. 197, du 21 juillet 2001, pp. 30-37.

La notion « d'influence notable » est laissée à l'appréciation partielle des Etats membres sur base de critères communs :

- Relatifs aux caractéristiques des plans/programmes :
Définit le cadre pour d'autres projets, problèmes environnementaux lié au plan ou au programme concerné ;
- Relatifs aux caractéristiques des **incidences** de la zone potentiellement touchée :
Caractère cumulatif, risque pour la santé humaine ou pour l'environnement, nature transfrontalière.

Mais l'évaluation des incidences environnementales est **obligatoire** pour :

- Les plans élaborés pour le secteur agricole, la pêche, l'énergie, l'industrie, le transport, les déchets, la gestion de l'eau, l'**aménagement du territoire urbain et rural** et qui définissent le cadre de la mise en œuvre des autorisations (permis d'urbanisme,...) ;
- Les plans mettant en œuvre la directive habitat et protections faune/flore.

Il y a également l'obligation de consulter le public à un stade précoce c'est-à-dire avant l'adoption du plan ainsi que la possibilité de consulter un **autre Etat membre** (transfrontalier) :

- Soit d'initiative ou à la demande d'un Etat frontalier ;
- Soit une simple consultation mais motivation sur la prise en considération des éléments soulevés lors de la consultation.

En Région wallonne, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'évaluation des impacts des plans et schémas peut revêtir plusieurs formes.

Pour le SDER, depuis la réforme RESA (1^{er} - 2005), une déclaration environnementale doit être produite. Elle reprend la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le schéma (article 14, §4, du CWATUPE). Elle est réalisée par le Gouvernement wallon. De plus, le schéma lui-même contient les éléments de l'évaluation des incidences que celui-ci aura sur l'environnement (article 13, §2, 7°, du CWATUPE).

Pour le SSC, le principe est le même que pour le SDER mais au niveau de la commune (déclaration environnementale et évaluation dans le SSC).

Pour le RUE, il faut distinguer deux situations mentionnées à l'article 18ter, § 2 du CWATUPE :

- Soit le rapport urbanistique et environnemental ne constitue pas la mise en œuvre d'une zone d'aménagement communal concerté (ZACC) ou d'une zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel (ZACCI) et que le conseil communal établit, compte tenu des caractéristiques des projets ou activités dont l'élaboration ou la révision constitue le cadre, et compte tenu des incidences et des zones susceptibles d'être touchées, que le rapport urbanistique et environnemental projeté n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement ou qu'il détermine l'utilisation d'une petite zone au niveau local, le conseil communal décide que le rapport urbanistique et environnemental ne doit pas faire l'objet de l'évaluation environnementale visée à l'article 33, §2, 2°, après avis de la commission communale ou, à défaut, de la commission régionale et du conseil wallon de l'environnement pour le développement durable ;

- Soit est présumé avoir des incidences non négligeables sur l'environnement le rapport urbanistique et environnemental projeté dans le périmètre duquel se situe une zone désignée conformément aux directives 79/409/CEE (conservation des oiseaux sauvages) et 92/43/CEE (conservation des habitats naturels) ou qui vise à permettre la réalisation d'un projet soumis à étude d'incidences sur l'environnement ou encore qui concerne des zones dans lesquelles peuvent s'implanter des établissements présentant un risque majeur pour les personnes, les biens ou l'environnement au sens de la directive 96/82/CE (accidents majeurs impliquant des substances dangereuses) ou qui prévoit l'inscription de zones destinées à l'habitat, ainsi que de zones ou d'infrastructures fréquentées par le public à proximité de tels établissements.

Le rapport peut être fondé notamment sur les renseignements utiles obtenus lors d'autres évaluations environnementales effectuées précédemment.

Pour le PS, une étude d'incidences est requise (article 42, alinéa 2, du CWATUPE). Elle est réalisée par une personne agréée désignée par le Gouvernement (article 42, alinéa 6, du CWATUPE).

Enfin, pour le PCA, un rapport sur les incidences environnementales est établi (article 50, §2, alinéa 1^{er}, du CWATUPE). Selon l'article 50, §2, alinéa 1^{er}, le Conseil communal réalise le rapport sur les incidences environnementales.

Toutefois, ce rapport n'est pas toujours obligatoire puisque, en vertu de l'article 50, §2, alinéa 3, « *compte tenu des caractéristiques des projets ou activités dont l'élaboration ou la révision constitue le cadre, et compte tenu des incidences et des zones susceptibles d'être touchées, que le plan communal d'aménagement projeté **n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables** sur l'environnement ou qu'il détermine l'utilisation d'une petite zone au niveau local, le conseil communal, après avis de la commission communale ou, à défaut, de la commission régionale et du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable, décide que le plan ne doit pas faire l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales* ».

Enfin, selon l'article 50, §2, alinéa 4, du CWATUPE, certains plans sont **présumés** avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. Il s'agit de ceux qui se situent dans le périmètre d'une zone Natura 2000, qui visent à permettre la réalisation d'un projet soumis à étude d'incidences ou qui concernent des zones dans lesquelles peuvent s'implanter des établissements Seveso.

3.3.3.1.3 Auteur de projet

L'auteur de projet est celui qui va procéder à l'élaboration du document.

Pour le SDER, l'auteur de projet est interne au Gouvernement wallon (articles 14 et 279 du CWATUPE).

Dans le cas d'un SSC, le Conseil communal désigne un auteur de projet agréé (article 17, §1^{er}, du CWATUPE). C'est le Gouvernement qui, en vertu de l'article 11 du CWATUPE, est habilité à agréer les auteurs de projet et à déterminer les procédures d'agrément (elles sont déterminées aux articles 280 et suivants du CWATUPE). En effet, les communes ne disposent pas nécessairement de l'expertise nécessaire. Elles peuvent donc faire appel à des auteurs privés et publics agréés. Il faut être attentif aux conflits d'intérêts qui peuvent invalider l'étude (l'auteur ne peut pas avoir un intérêt direct ou indirect à la mise en œuvre du schéma).

Pour le PS, l'auteur de projet est interne Gouvernement wallon (article 279 du CWATUPE, habilitation)

En ce qui concerne le PCA, le Conseil communal désigne un auteur de projet agréé (article 50 §1^{er}, du CWATUPE) à l'instar de ce qui est prévu pour le SSC.

Les RRU sont des arrêtés du Gouvernement, ils suivent donc la procédure normale d'élaboration d'un arrêté du Gouvernement wallon.

Enfin pour les RCU, le Conseil communal désigne un auteur de projet agréé (article 79, §1^{er}, alinéa 2, du CWATUPE) à l'instar de ce qui est prévu pour le SSC et le PCA.

3.3.3.1.4 Intervention des commissions

Il existe essentiellement deux types de commissions : la commission régionale de l'aménagement du territoire (CRAT) et les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM). Leur rôle consiste à intervenir lors du processus d'élaboration par des **avis plus ou moins** contraignants.

- La CRAT (articles 5 et 6 du CWATUPE)

La CRAT constitue un organe de réflexion sur l'aménagement du territoire. Elle peut intervenir à tout moment et formuler des suggestions. Les membres de la CRAT sont nommés par le Gouvernement et peuvent être d'horizons variables. La CRAT peut faire appel à des personnes qualifiées ou fonctionnaires régionaux si elle le juge nécessaire. Elle a une compétence d'avis à la demande ou sur proposition. Le Gouvernement la consulte sur tout projet de décret ou d'arrêté de portée générale relatif à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme.

Elle dispose en outre d'un droit d'« intervention » dans l'élaboration du SDER et des PS. Il s'agit d'une sorte de dialogue du Gouvernement avec la **CRAT** qui est « tenue informée et peut formuler les suggestions qu'elle juge utiles » (articles 14, §1^{er}, et 42, alinéa 7, du CWATUPE). Pour les PS, la commission peut en outre formuler des observations (article 42, alinéa 7, du CWATUPE).

- Les CCATM (article 7 du CWATUPE et circulaire du 12 janvier 2001)

Les CCATM constituent des organes locaux d'aide à la décision en matière d'aménagement du territoire. L'objectif est de susciter le consensus via la participation avec les différents partenaires locaux.

Les commissions sont un peu la « préhistoire » de la Gouvernance puisqu'elles font intervenir différents milieux, tant au niveau de leur composition que de ceux qui participent à la décision.

Outre leur président, elles sont composées de 12 membres pour une population inférieure à 20.000 habitants et de 16 membres pour une population supérieure à 20.000 habitants (article 7, §1^{er}, alinéa 2, du CWATUPE). Ils sont repartis selon des **critères** précis. Les membres de la CCATM sont choisis en respectant une répartition géographique équilibrée ainsi qu'une représentation, spécifique à la commune, des intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité (article 7, §3, du CWATUPE). Elle comprend un quart de membres délégués par le Conseil communal et repartis selon une représentation proportionnelle.

Les CCATM sont plus « organisées » que la CRAT car elles interviennent dans les procédures d'autorisation (permis). Elles sont instituées par le Gouvernement wallon sur proposition du Conseil communal et restent sous son **contrôle**. En effet, le Gouvernement peut la dissoudre lorsqu'elle ne se réunit plus ou qu'elle fonctionne de manière irrégulière (elles doivent se réunir au minimum six fois par an) ou encore lorsqu'elle n'a pas été renouvelée (elle doit l'être dans les six mois de l'installation du nouveau Conseil communal).

Sur proposition du Conseil communal, le Gouvernement peut diviser la commission en sections et en préciser les missions.

Les CCATM disposent d'un droit d'« intervention » dans l'élaboration du SSC et du PCA. La **CCATM** est « tenue informée et peut formuler les suggestions » qu'elle juge nécessaire sur les études préalables au SSC (article 17, §1^{er}, alinéa 2, du CWATUPE). Dans le cadre des PCA, le Collège communal informe régulièrement la CCATM de l'évolution des études préalables, qui peut formuler les suggestions qu'elle juge utile (article 50, §3, du CWATUPE).

Un avis **obligatoire** est requis sur le rapport d'incidences et sur l'avant projet de RCU (article 79, §3, du CWATUPE) et sur le projet de schéma (article 17, §3, du CWATUPE) non encore adoptés. Pour les PCA, l'avis est requis avant l'adoption provisoire (article 50, §2, alinéa 2, du CWATUPE).

Une fois les avis et consultations émis, le projet fait l'objet d'une **adoption provisoire** par le Gouvernement en ce qui concerne le SDER et les PS et par le Conseil communal en ce qui concerne les SSC, les PCA et les RCU. Cette adoption enclenche des mécanismes de publicité et de consultation.

3.3.3.1.5 Publicité, adoption provisoire et enquête publique

Le **rôle** de la publicité est de faire connaître le projet auprès du public (transparence) et, par ce biais, de tenter de légitimer la décision. Il s'agit d'une procédure qui a tendance à se généraliser de plus en plus. Auparavant, elle n'était pas toujours obligatoire (c'était le cas du SDER avant 2002).

Le CWATUPE consacre quelques grands principes de base via son article 4 :

- L'enquête publique est d'une durée de 15, 30 ou 45 jours selon les cas ;
- Les délais prescrits pour l'enquête publique ou la consultation des services et commissions est suspendu entre le 16 juillet et 15 août ;
- Sauf disposition contraire, la consultation des services et commissions est de 30 jours ;
- Durant l'enquête publique, les dossiers sont accessibles à la maison communale les jours ouvrables et un jour jusqu'à 20 heures ou le samedi matin ou sur rendez-vous ;
- Tout tiers intéressé a le droit d'obtenir des explications techniques ;
- Dans certains cas (RUE, schéma, plan ou périmètres de zones vulnérables), l'enquête publique est annoncée par voie d'affiches et dans les pages locales d'un quotidien ;
- Tout tiers intéressé peut exprimer ses observations et réclamations par télécopie, par courrier électronique lorsque la commune a défini une adresse à cet effet, par courrier ordinaire ou formulées au conseiller en aménagement du territoire et en urbanisme, au collège communal ou à l'agent communal délégué à cet effet avant la clôture de l'enquête ou le jour de la séance de clôture de ladite enquête ;
- Au moins une réunion accessible au public est organisée durant l'enquête publique ;
- Les décisions sont annoncées par voie d'affichage ;

Parallèlement à ces principes de base, le Gouvernement ou la commune peut décider de toutes formes supplémentaires d'information, de publicité et de consultation (article 4, alinéa 2, du CWATUPE). Les documents de conception et de fixation de l'aménagement du territoire sont adoptés provisoirement puis soumis à enquête publique. Des disparités de procédure entre les différents outils peuvent apparaître.

Le **SDER**, après son adoption provisoire par le Gouvernement, fait l'objet d'une procédure de consultation via **enquête publique** d'une durée de 45 jours (articles 14, §2, et 4 du CWATUPE). Avant la réforme de 2002 (optimisation du CWATUPE), le SDER ne faisait l'objet que d'une séance d'information. L'enquête publique est annoncée via les médias (presse et radios) dont un de langue allemande et est d'une durée de quarante-cinq jours. Dès l'annonce, une séance de présentation du projet de SDER est organisée au chef-lieu de chaque arrondissement administratif et au siège de la Communauté germanophone (séance d'information obligatoire) – article 14, §2, alinéa 3, du CWATUPE. La consultation des documents est possible dans chaque commune.

Tout tiers intéressé peut exprimer ses observations et réclamations par écrit avant la clôture de l'enquête publique ou, au besoin, oralement, lors de sa clôture.

Quelle **force** reconnaître aux observations ? Elles ne lient pas mais le Gouvernement doit produire, en fin de procédure, une déclaration environnementale résumant comment ces observations et alternatives proposées ont été prises en considération (article 14, §4, du CWATUPE).

Le **SSC**, après adoption provisoire par le Conseil communal, est soumis à enquête publique d'une durée de 30 jours (articles 4, 1°, et 17, §2, alinéa 1, du CWATUPE) conformément aux principes énoncés à l'article 4 du CWATUPE (réunion d'information). Elle est annoncée par voie d'affiches ou dans les pages locales d'au moins trois quotidiens d'expression française ou allemande. Des observations et réclamations peuvent être formulées.

La déclaration communale produite à la fin de la procédure d'adoption du SSC résume la manière dont les observations et réclamations ont été considérées (article 17, §4, alinéa 1^{er}, du CWATUPE).

Les **PS**, après adoption provisoire par le Gouvernement, sont soumis à **enquête publique** d'une durée de 45 jours (articles 4, 1°, et 43, §1^{er}, du CWATUPE). Celle-ci est annoncée dans chacune des communes sur lesquelles s'étend le projet de plan de secteur, tant par voie d'affiches que par un avis inséré dans les pages locales de trois quotidiens d'expression française ou allemande (selon le cas). Le projet de plan est déposé aux maisons communales de chacune des communes concernées pendant 45 jours pour consultation. À la clôture de l'enquête publique, une réunion de **concertation** est organisée dans chaque commune concernée (pour tenter de concilier les points de vue). Les réclamations et observations sont adressées par écrit au Collège communal et annexées au procès verbal de la réunion de concertation et de la clôture de l'enquête publique. Elles sont donc annexées au procès verbal, ce qui est différent d'une synthèse. Une déclaration gouvernementale de justification est également produite à la fin de la procédure d'adoption du plan de secteur.

On constate que la procédure, en ce qui concerne la publicité, est beaucoup plus organisée pour les plans de secteur. Un mécanisme de concertation est même intégré. Quelle pourrait en être la justification ? Elle découle de l'effet obligatoire du plan de secteur sur un des droits les plus anciens : le droit de propriété. En effet, via le zonage, le plan de secteur peut affecter l'exercice de ce droit fondamental.

Après avis du Fonctionnaire Délégué, le Conseil communal adopte provisoirement le projet de **PCA** qui est ensuite soumis à une enquête publique de 30 jours (articles 51 et 4 du CWATUPE). Les réclamations et observations sont annexées au procès verbal (différent d'une synthèse). Le Conseil communal produit, en fin de procédure, une déclaration communale de justification. Le **PCA**, après adoption provisoire par le Conseil communal et après avis de la commission (CCATM et, à défaut, la CRAT), du CWEDD et des personnes et instances qu'il juge nécessaire (qui vérifient le projet afin de voir si le dossier est complet ou

non), ce qui permet d'éviter de recommencer la procédure après **l'enquête publique**.

Les **RRU** ne sont pas soumis à une procédure d'**enquête publique** dans le cadre de leur adoption. En effet, celle-ci est sans objet dans la mesure où la procédure normale d'élaboration d'un RRU est celle d'un arrêté du Gouvernement wallon.

Les **RCU**, après adoption provisoire par le Conseil communal, font l'objet d'une enquête publique d'une durée de 30 jours (article 79, §2, du CWATUPE). Elle est annoncée tant par voie d'affiches que par un avis inséré dans les pages locales de trois quotidiens d'expression française ou allemande selon le cas. Une séance d'information est organisée à l'initiative du Collège communal. Des réclamations et observations peuvent être formulées. Une fois l'information du public et le recueil des « observations et réclamations » terminés, une procédure de demande d'avis est entamée.

3.3.3.1.6 Avis

Pour le **SDER**, les conseils communaux, la CRAT et le CWEDD transmettent leurs avis au Gouvernement dans les quarante-cinq jours de la fin du délai de l'enquête publique (article 14, §3, du CWATUPE). Le Gouvernement peut, en plus, désigner les personnes et instances dont il juge l'avis nécessaire. Pour le SDER de 1999, il y avait la Commission royale des monuments, sites et fouilles ; le Conseil économique et social de la Région wallonne ; le Conseil supérieur des forêts ; Entente syndicale UPA-UDEF ; Inter-environnement Wallonie ; le Ministère de la Communauté française ; la Fondation rurale de Wallonie ; etc.

Avant la réforme opérée par le décret RESA en 2005, si le projet de SDER était susceptible d'avoir un impact sur une autre Région (Flandre) ou un autre Etat de l'Union européenne ou un autre Etat (Convention Espoo), le dossier devait être transmis (ancien article 14, §3 du CWATUPE). Cette disposition a été supprimée.

Que se passe-t-il si les différentes instances ne rendent pas leur avis ? Il n'y a pas d'effet, la procédure continue car à défaut, les avis sont réputés favorables.

Pour le **SSC**, l'**avis** du Fonctionnaire Délégué (FD) est requis. Il est transmis dans les trente jours de la demande du Collège communal (article 17, §2, alinéa 2, du CWATUPE). Selon l'article 3 du CWATUPE, il s'agit de « *fonctionnaires de la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine du Ministère de la Région wallonne qui sont délégués par le Gouvernement aux fins précisées par le présent Code (...)* ».

Dans le cadre de la procédure d'adoption des schémas communaux, le FD donne donc un avis sur le projet dans un délai de rigueur³⁹ de trente jours à partir de la demande du Collège communal (en cas d'absence d'avis, celui-ci est réputé favorable) (article 17, §, alinéa 2, du CWATUPE). Il a lieu en parallèle de l'enquête publique pour les SSC. Cet avis peut porter sur l'opportunité.

Le projet de schéma ainsi que les réclamations et observations issues de l'enquête publique sont soumis pour avis à la CCATM (à la CRAT en cas d'absence de CCATM mais ce n'est pas indiqué dans l'article) et au CWEDD. En cas d'absence d'avis, ce dernier est réputé favorable (délai de rigueur).

³⁹ Pour rappel, on distingue traditionnellement les délais d'ordre des délais de rigueur. Le délai d'ordre est un délai dont l'écoulement n'empêche pas toute intervention ultérieure de l'autorité de tutelle ; pour autant cependant qu'elle intervienne dans un délai raisonnable (voir CE, arrêt n° 27.449 du 21 janvier 1987 et arrêt n° 26.966 du 1^{er} octobre 1986). Le délai de rigueur est le délai à l'expiration duquel l'autorité de tutelle est dessaisie de son pouvoir à l'égard de l'acte visé. HERBIET Michel, *Droit public économique : notes de cours*, Université de Liège, Faculté de Droit, janvier 2000, p. 63.

Pour les **PS**, les Conseils communaux concernés par l'avant projet transmettent leur avis dans les quarante-cinq jours de la clôture de l'enquête publique. Il s'agit d'un délai de rigueur puisque s'ils ne rendent pas d'avis, ce dernier est considéré comme favorable (article 43, §3, du CWATUPE).

De plus, en vertu de l'article 43, §4, du CWATUPE, le Gouvernement soumet, dans les soixante jours de la clôture de l'enquête publique, l'avant projet pour avis à la CRAT, au CWEDD ainsi qu'aux personnes et instances qu'il juge nécessaire de consulter. La DGRNE est consultée pour les projets avec incidences environnementales importantes (article 42, alinéa 4, du CWATUPE).

Dans le cadre de la procédure d'adoption d'un PS, une information transfrontalière est requise puisque en vertu de l'article 43, §2 bis du CWATUPE, si l'avant projet de plan de secteur est susceptible d'avoir un impact sur une autre Région (Région flamande ou Région de Bruxelles-Capitale) ou un autre Etat (UE ou Convention Espoo), le dossier est transmis aux autorités compétentes de ces Etats/régions.

Les projets de **PCA** sont soumis pour avis à la CCATM (à la CRAT si elle n'existe pas), au CWEDD ainsi qu'aux personnes et instances dont la consultation a été jugée nécessaire et la DGRNE pour le rapport sur les incidences environnementales (articles 50, §2, alinéa 2, et 51, §3, du CWATUPE).

A l'instar de ce qui est prévu pour les PS, une information transfrontalière est prévue (article 51, §1^{er}, du CWATUPE). Pour rappel, la CRAT et le CWEDD interviennent tout au long et sur l'ensemble du dossier et la DGRNE si des établissements à risques majeurs et zones d'habitat ou fréquentées par le public.

Pour les **RRU**, on se situe dans une procédure normale d'élaboration d'un arrêté du Gouvernement wallon.

Enfin, les **RCU** sont soumis à l'avis de la CCATM ou, lorsqu'elle n'existe pas, à la CRAT (article 79, §3, du CWATUPE). Si elle ne rend pas d'avis, il est considéré comme favorable.

3.3.3.1.7 Adoption

En vertu de l'article 14, §4, du CWATUPE, le **SDER** est adopté définitivement par le Gouvernement wallon. Ce dernier produit une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été prises en compte dans le document ainsi que la motivation du choix retenu notamment au regard des alternatives envisagées. Il doit démontrer comment les avis/observations ont été pris en compte. L'arrêté du Gouvernement wallon et la déclaration environnementale sont publiés au Moniteur belge (article 14, §4, du CWATUPE).

Le **SSC** est adopté par le Conseil communal (article 17, §4, du CWATUPE). Une déclaration environnementale identique à celle prévue dans le cadre du SDER, mais à l'échelle communale, doit être produite (article 44, alinéa 2, du CWATUPE). Des mesures de publicité sont prévues puisque selon l'article 17, §4, alinéa 2, du CWATUPE *« le public est admis à prendre connaissance à la maison communale du schéma, ainsi que de la déclaration environnementale ou, le cas échéant, de la décision du conseil communal. Il en est informé suivant les modes visés à l'article 112 de la Nouvelle loi communale »*.

Le **RUE** est approuvé par le Gouvernement wallon.

Les **PS** sont adoptés définitivement par le Gouvernement wallon. Si celui-ci s'écarte de l'avis

de la CRAT, sa décision doit être motivée⁴⁰. Une **déclaration** environnementale identique à celle du SDER doit être produite (article 44, alinéa 2, du CWATUPE). Enfin, le plan de secteur est publié au Moniteur belge.

Les **PCA** sont adoptés définitivement par le Conseil communal sur base du dossier complet. Il peut également décider de le modifier. Dans ce cas, sauf si la modification est mineure, il devra soumettre de nouveau le projet à enquête publique⁴¹. Le législateur ne définit pas la notion de « modification mineure », il appartiendra donc à la jurisprudence de faire le partage. Enfin, une déclaration environnementale doit être produite résumant la manière dont les considérations environnementales ont été prises en compte dans le document ainsi que la motivation du choix retenu notamment au regard des alternatives envisagées. Elle doit démontrer comment les avis/observations ont été pris en compte (en ce compris ceux d'un(e) autre région/état).

Les **RRU** sont adoptés par le Gouvernement wallon dans le cadre d'une procédure normale d'élaboration d'un arrêté du Gouvernement wallon.

Les **RCU** sont adoptés définitivement par le Conseil communal⁴².

3.3.3.1.8 Tutelle

Une tutelle sur le **SDER** et les **PS** est sans objet dans la mesure où ils sont adoptés par le Gouvernement wallon qui n'est pas une autorité subordonnée. Quant aux RRU, ils consistent en des arrêtés du Gouvernement wallon, non soumis à ce mécanisme. Par contre, la commune est un pouvoir subordonné dont les actes peuvent être soumis à tutelle.

En vertu de l'article 17, §4, alinéa 1^{er}, du CWATUPE le Gouvernement « *peut annuler la décision du conseil communal par arrêté motivé envoyé dans les soixante jours de la réception du dossier complet* ». Le **SSC** fait donc l'objet d'une tutelle spécifique d'annulation du Gouvernement. S'il n'annule pas, le SSC entre en vigueur dans les soixante jours.

Pour les **PCA**, l'article 52, §1^{er}, du CWATUPE stipule que « *par arrêté motivé, le Gouvernement approuve ou refuse le plan communal d'aménagement. Le Gouvernement peut subordonner son approbation à la production d'un plan d'expropriation* ». Ils sont donc soumis à une tutelle **d'approbation** (ou de refus) par le Gouvernement qui peut subordonner l'approbation à l'adoption d'un plan d'expropriation. Le Gouvernement doit se prononcer dans les soixante jours. En effet, le plan n'existe pas tant qu'il n'est pas approuvé mais quid si le Gouvernement ne se prononce pas dans le délai requis ? Le Gouvernement peut proroger une fois son délai de décision (trente jours). Le Collège peut adresser un rappel au Gouvernement par lettre recommandée. Si, à l'expiration d'un délai de 30 jours à partir de la date de la lettre recommandée portant appel, le Collège communal n'a pas reçu l'arrêté du Gouvernement, le PCA est réputé approuvé à l'exception du plan d'expropriation qui l'accompagne⁴³. Pourquoi de telles précisions, au contraire de ce qui est prévu pour le schéma de structure ? Parce que le PCA a force obligatoire.

Une tutelle de substitution d'action est aussi prévue pour le PCA. Il revient ainsi au gouvernement de se substituer (c'est-à-dire d'agir en lieu et place) au Conseil communal pour élaborer ou réviser un PCA dans la mesure où celui-ci refuserait de s'exécuter⁴⁴.

⁴⁰ Article 44, alinéa 1^{er}, du CWATUPE. Plus précisément, le plan est arrêté définitivement par le Gouvernement wallon 12 mois après l'adoption du projet de plan.

⁴¹ Article 51, §4, alinéa 1, du CWATUPE.

⁴² Article 79, §4, du CWATUPE.

⁴³ Article 52, §2, alinéa 3, du CWATUPE.

⁴⁴ Article 55 du CWATUPE.

Les **RCU** sont soumis à une tutelle **d'approbation** (ou de refus) du Gouvernement⁴⁵. Le gouvernement a 60 jours à partir de la réception du dossier pour se prononcer, ce délai peut être prorogé de 30 jours. En cas de silence du Gouvernement dans les délais, le RCU est censé être approuvé.

3.3.3.1.9 *Accompagnement et suivi*

L'accompagnement et le suivi concernent les **SSC** (article 18 bis du CWATUPE) et les **PCA** (article 57 bis du CWATUPE). Ces dispositions obligent le Collège à soumettre périodiquement un rapport au Conseil communal sur le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre du schéma ou du plan et sur les mesures correctrices à engager. Pour les PCA, il s'agit de ceux qui ont fait l'objet d'un rapport préalable sur les incidences environnementales.

3.3.3.2 *Procédure de révision des outils*

SDER idem que pour l'adoption (article 15 du CWATUPE).

SSC idem que pour l'adoption (article 18 du CWATUPE)

PS (article 46 du CWATUPE)

Depuis juin 2009, deux procédures sont prévues pour la révision du plan de secteur :

- Lorsque la révision du plan de secteur vise l'inscription de zones dont l'impact, les enjeux et les incidences sont de niveau régional ou supra-régional, les dispositions qui règlent l'établissement du plan de secteur lui sont applicables ;
- Lorsque la révision du plan de secteur vise un nouveau zonage qui constitue une réponse à des besoins dont l'impact, les enjeux et les incidences peuvent être rencontrés par un aménagement local, les dispositions du plan communal d'aménagement visé à l'article 48, alinéa 2, lui sont applicables.

Mais la révision est enserrée dans des **limites** strictes. L'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation :

- **doit être attenante à une zone urbanisée**. Des dérogations sont seulement admissibles pour les zones de :
 - Service public ;
 - Equipements communautaires ;
 - Loisirs ;
 - Activités économiques spécifiques ;
 - Etc.
- Ne peut prendre la forme d'une urbanisation en ruban le long de la voirie ; par « urbanisation en ruban », on entend l'inscription d'une zone dont la forme, par sa profondeur, sa longueur et le rapport entre ces deux éléments, ne permet que le développement d'un front bâti unique, à l'exclusion d'une composition urbanistique s'organisant autour d'un nouveau réseau viaire ;
- Est compensée par la modification équivalente d'une zone existante destinée à l'urbanisation ou d'une ZACC ou par toute autre compensation alternative définie par le Gouvernement wallon (par exemple, financière, réaffectation, mesures favorables de protection environnement) :

⁴⁵ Article 79, §4, alinéa 2, du CWATUPE.

- Mise en œuvre d'un système d'équivalence ;
- L'évaluation risque d'être difficile.

L'article 46, §2, du CWATUPE offre la possibilité de ne pas faire réaliser l'évaluation des incidences sur l'environnement en cas de révision du PS. Toutefois, plusieurs conditions sont requises. Le Gouvernement décide, après avis de la CRAT et du CWEDD, que la révision ne doit pas faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement s'il est établi, compte tenu des caractéristiques du projet, que le projet de PS révisé envisagé n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. →

- Si le gouvernement juge qu'il n'y a pas incidences non négligeables !!! (laissé à son appréciation).

Toutefois, il y a des cas où le projet de PS révisé est présumé avoir des incidences non négligeables sur l'environnement (il n'est donc pas possible d'y échapper) :

- Zone Natura 2000 ;
- Pour permettre la réalisation d'un projet soumis à EIE ;
- Etablissements SEVESO ;
- Zone forestière, d'espaces verts ou naturelle, tout ou partie d'une zone désignée conformément aux Directives 79/409/CEE et 92/43/CEE.

Le PS reste en vigueur jusqu'au moment où un plan de secteur ou un plan communal d'aménagement lui est substitué en partie, à la suite d'une révision (article 19, §2, du CWATUPE).

Parallèlement, l'article 42bis du CWATUPE permet à toute personne, physique ou morale, privée ou publique, de demander au Gouvernement de décider la révision des inscriptions d'une zone d'activité économique ou d'activité économique spécifique ou d'une zone d'extraction ou lorsqu'elle porte sur l'inscription du tracé d'une principale infrastructure de transport fluides ou d'énergie ou du périmètre de réservation qui en tient lieu. Cette disposition a été introduite par un décret du 20 septembre 2007 afin d'officialiser les demandes continues des intercommunales de développement économique.

PCA idem que pour l'adoption (article 54 du CWATUPE). Le Gouvernement sera l'autorité compétente.

Le PCA(R) peut également, suite à la réforme de juin 2009, réviser le plan de secteur sous certaines conditions explicitées à l'article 48, alinéa 2, CWATUPE :

« 1° soit lorsqu'existent des besoins, dont l'impact, les enjeux et les incidences peuvent être rencontrés par un aménagement local, et que, le cas échéant, la compensation planologique ou alternative visée à l'article 46, §1^{er}, alinéa 2, 3°, est organisée à cette échelle;

2° soit lorsqu'existe un schéma de structure communal ou un rapport urbanistique et environnemental approuvé par le Gouvernement qui vise l'hypothèse et détermine le périmètre d'un projet de plan communal d'aménagement, et que, le cas échéant, la compensation planologique ou alternative visée à l'article 46, §1^{er}, alinéa 2, 3°, est organisée à cette échelle ».

En résumé :

- PCA : plan communal d'aménagement ;
- PCAR : plan communal d'aménagement **révisionnel : il peut, sous certaines conditions, réviser le PS.**

RCU et **RRU** idem que pour l'adoption (article 80 du CWATUPE).

3.3.3.3 Subventionnement

L'élaboration de ces outils coûte cher. Le Gouvernement peut octroyer aux communes des subventions pour la réalisation d'un PCA, SSC, RRC, ou pour financer du personnel (voir notamment l'article 12 du CWATUPE).

3.3.4 Articulation des outils

Les sources de la hiérarchie entre les outils résultent de plusieurs éléments.

- Les démarches d'élaboration de ces outils (fixation, conception) ;
- La hiérarchie des sources formelles du droit (décret, arrêté, circulaire) ;
- La hiérarchie interne propre aux instruments (ex : article 82 du CWATUPE, plans et RCU).

3.3.4.1 L'ordonnancement

3.3.4.1.1 SDER et PS

Le SDER inspire le PS (article 22 du CWATUPE) mais il a valeur indicative donc en principe on pourra y déroger moyennant motivation.

3.3.4.1.2 SSC et PCA

Le PCA est élaboré après examen du SSC (article 48 du CWATUPE).

Cela s'inscrit dans la cohérence de la démarche (conception, fixation) mais le SSC a valeur indicative donc, en principe, on pourra y déroger moyennant motivation.

3.3.4.1.3 SDER et SSC

Il s'agit de deux outils de conception ayant valeur indicative mais d'un niveau différent. Un SSC peut-il déroger au SDER ? Il n'y a pas encore de réponse mais on peut raisonnablement penser que non puisque le SSC est élaboré sur base de l'analyse de fait et de droit et donc du SDER (article 17, §1^{er} du CWATUPE). Les précisions peuvent-elles déroger au SDER ?

3.3.4.1.4 PS et SSC

On est en présence de deux instruments d'échelles différentes et de valeurs différentes. En principe, le PS (régional et obligatoire) est supérieur au SSC (communal et indicatif).

Attention aux prescriptions planologiques («principes directeurs» de l'article 46) qui ont valeur décrétole. Impact direct sur le PS et indirect sur le PCA.

3.3.4.1.5 RUE et SSC

S'il y a incompatibilité entre ces deux instruments, il est fait application du document le plus récent entré en vigueur (CWATUPE 18 ter)

3.3.4.1.6 RUE et PCA

Le RUE peut suggérer de s'écarter du PCA et emporter une révision de celui-ci (CWATUPE 18 ter)

3.3.4.1.7 PS et RRU

En principe, les deux se complètent. A priori, les prescriptions sont d'un autre ordre (il n'y a pas vraiment de hiérarchie à ce point de vue) mais ils sont de même niveau (régional). Les PS peuvent contenir des prescriptions urbanistiques alors quid ?

Quid des dispositions relatives au PS de l'article 23, alinéa 2, 2°, du CWATUPE « prescriptions supplémentaires d'ordre urbanistique » mais supplémentaires à quoi ? S'il y a conflit entre les deux instruments, c'est l'impasse car ils ont la même valeur. Il faut se référer aux travaux préparatoires qui établissent la hiérarchie du plan sur le règlement. Ce postulat est confirmé aussi indirectement via l'article 19, §3, du CWATUPE qui stipule qu'on ne peut déroger au PS que dans les formes prévues par le code. Ces prescriptions pourraient être un phasage dans l'occupation des zones, la réversibilité des zones, un coefficient d'occupation...

3.3.4.1.8 PS et PCA

Cette problématique alimente la jurisprudence. En principe, selon l'article 48 du CWATUPE, **le principe** est le suivant : le PCA précise en complétant le PS (CWATUPE art.48 – attention impact indirect de l'article 46 du CWATUPE – et à l'article 19 –on ne peut déroger à la hiérarchie des plans que si c'est prévu).

- Adoption d'un PS postérieur à un PCA

L'article 45 du CWATUPE établit un système d'abrogation expresse des dispositions non conformes d'un PCA qui ne seraient plus compatibles avec un PS adopté postérieurement (par arrêté du Gouvernement wallon). Il arrive que le Gouvernement wallon oublie de mentionner explicitement les dispositions à abroger. L'article 19, §3, alinéa 3, du CWATUPE permet de rectifier le tir puisqu'il établit le principe selon lequel les prescriptions d'un plan communal d'aménagement incompatibles avec celles d'un plan de secteur approuvé postérieurement cessent de produire leur effets. Les dispositions du PCA qui sont contraires au PS adopté postérieurement sont abrogées implicitement. Cette abrogation implicite n'est pas exempte de critiques. En effet, une difficulté liée à la détermination de l'antériorité ou de la postériorité du PS par rapport au PCA peut surgir.

Article 19, § 3 CWATUPE : « Les prescriptions d'un plan communal d'aménagement qui sont incompatibles avec celles d'un plan de secteur approuvé postérieurement cessent de produire leurs effets ».

- Révision du PS par un PCA(R)

L'article 48 du CWATUPE prévoit qu'un PCA pourra désormais réviser le plan de secteur dans deux cas que nous avons mentionné précédemment (*cf.* point 3.3.2.1.2). La hiérarchie des plans (entre niveau supérieur – régional et niveau inférieur – communal) est ainsi remise en question par l'insertion de ce nouveau PCAR.

3.3.4.1.9 RCU et PS, RCU et PCA

En vertu de l'article 82 du CWATUPE, il y a abrogation de plein droit des RCU contraires au PS et au PCA. Les dérogations sont impossibles.

3.3.4.1.10 RRU et PCA

En principe, le RRU est une norme supérieure au PCA, les dispositions contraires cessent de produire leurs effets.

Le Gouvernement d'initiative ou à la demande du Conseil communal peut décider la révision d'un PCA contraire au RRU... sorte de nettoyage (article 54, 2, a, du CWATUPE).

Les dérogations ne sont pas possibles. Il faut toutefois soulever l'hypothèse particulière de l'absence de PCA impliquant l'application du RRU.

- Règlement sur les bâtisses en site rural : CWATUPE art.417

3.3.4.1.11 RRU et RCU

Selon l'article 78, § 1 du CWATUPE, le RCU complète le cas échéant le RRU mais ne peut

pas y déroger. Lorsqu'un RRU entre en vigueur, les dispositions des RCU doivent être adaptées (article 81 du CWATUPE). Enfin, le RRU abroge de plein droit les dispositions non conformes des RCU (article 81, alinéa 2, du CWATUPE).

Les permis d'urbanisme ou les permis d'urbanisation peuvent déroger au RRU ou au RCU dans le respect de conditions strictes.

4. MISE EN ŒUVRE DES NORMES GÉNÉRALES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'URBANISME

L'aménagement du territoire fonctionne en trois étapes en Région wallonne :

- **La conception** de l'aménagement au travers du SDEC, SDER et SSC ;
- **La fixation** de l'aménagement du territoire au travers des PS, PCA, RRU et RCU ;
- **La mise en œuvre** de l'aménagement au travers des expropriations, indemnités, droit de préemption, permis d'urbanisme et permis d'urbanisation (actes individuels).

Les aspects « conception et fixation » viennent d'être abordés. Maintenant que l'on sait ce que l'on a, ce qu'il est possible de faire, il convient de procéder à une mise en œuvre sur le terrain pour matérialiser ce que l'on aimerait faire. A cette fin, plusieurs outils sont à la disposition des autorités publiques.

4.1 L'EXPROPRIATION

L'article 16 de la Constitution établit le principe suivant : *« nul ne peut être privé de sa propriété privée que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité »*. L'expropriation n'est possible qu'à certaines conditions.

D'une part, elle doit être réalisée pour cause **d'utilité publique** : il s'agit d'une notion qui a évolué au fil du temps. En effet, en 1831, l'utilité publique était par exemple utilisée pour permettre la construction d'équipements collectifs comme les réseaux ferroviaires ; à l'heure actuelle, elle recouvre une réalité bien plus vaste (site économique désaffecté, grande infrastructure économique, protection d'une zone naturelle).

D'autre part, elle doit avoir été **organisée par une loi** (ou plus précisément une norme à valeur de loi donc, dans le cas qui nous occupe, un décret). L'expropriation est organisée par le chapitre IV du Titre III du CWATUPE pour ce qui touche la planification et par l'article 181 dans le cas de biens compris dans le périmètre d'un site à réaménager (tel que défini à l'article 167 du CWATUPE), dans une ZIP – zone d'initiative privilégiée –, dans un périmètre de revitalisation, de rénovation urbaine, de remembrement urbain ou de zone vulnérable.

4.1.1 Champ d'application

Il s'agit d'examiner ce que l'on peut exproprier. Le principe est établi aux articles 58, alinéa 1^{er}, 69 et 181 du CWATUPE.

Tout immeuble « **nécessaire** » à la réalisation ou à la mise en œuvre des prescriptions d'un PS, d'un PCA, des ZACC, des ZACCI, d'un plan d'alignement (article 69 du CWATUPE), d'un site à réaménager, d'une ZIP, dans un périmètre de revitalisation, de rénovation urbaine, de remembrement urbain ou de zone vulnérable (article 181 du CWATUPE) peut faire l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans ce cadre :

- L'article 58 instaure une présomption d'utilité publique pour la réalisation des plans d'aménagement ;
- La jurisprudence considère que le PS peut servir de base pour exproprier sauf pour la mise en œuvre d'une ZACC ;

Lorsque le plan de secteur, le plan communal d'aménagement ou le rapport urbanistique et

environnemental vaut périmètre de reconnaissance au sens des articles 33, §4, 44 et 52, §3bis, le pouvoir expropriant peut procéder à l'expropriation des immeubles dont l'acquisition est nécessaire à l'aménagement d'espaces destinés à accueillir des activités économiques, à favoriser leur implantation ou à permettre l'extension d'activités existantes.

Dans ces hypothèses l'intérêt public est présumé. On peut s'interroger sur le sens de « nécessaire ». Il est laissé à l'appréciation du juge mais il faut motiver/justifier pourquoi on exproprie (motivation à suffisance). On retrouve des cas dans la jurisprudence où une expropriation est refusée car le pouvoir expropriant n'était pas assez précis pour justifier la nécessité d'une expropriation.

4.1.2 Dans quel cas peut-on exproprier ?

En vertu de l'article 58, alinéa 6, du CWATUPE, l'expropriation n'est possible que si l'acquisition à l'amiable est impossible. Concrètement, c'est seulement si les pouvoirs publics ne parviennent pas à convaincre le propriétaire de vendre son bien qu'ils peuvent entamer la procédure d'expropriation.

4.1.3 Pouvoirs expropriants

Il s'agit ici d'identifier les autorités qui peuvent exproprier c'est-à-dire les pouvoirs expropriants⁴⁶. Le pouvoir d'exproprier appartient uniquement aux pouvoirs publics. Il s'agit de la Région, des provinces, des communes, des intercommunales qui ont dans leur objet social l'aménagement du territoire ou le logement et de tout organisme habilité à exproprier par la loi ou le décret. Il est nécessaire d'avoir une habilitation du législateur fédéral ou décentral (rappel : on touche au droit de propriété – article 16 de la Constitution).

4.1.4 Objectifs de l'expropriation

Les pouvoirs publics peuvent exproprier pour la réalisation de travaux d'aménagement (voir article 58, alinéa 3 et 4 ou 58, alinéa 5, du CWATUPE).

Comme mentionné ci-dessus, l'expropriation a pour objectif de mettre en œuvre des plans d'aménagement (PCA, PS, plan d'alignement) ce qui suppose l'installation de voiries, des modifications du relief du sol.

Les pouvoirs publics eux-mêmes ou le(s) propriétaire(s) peu(ven)t exproprier (article 58, alinéa 3, 4 et 5, du CWATUPE) lorsque l'expropriation a pour but :

- de réaliser l'aménagement d'une partie du territoire destinée au (permis de lotir ou) permis d'urbanisation visant à construire des immeubles de commerce et d'habitation s'il est propriétaire(s) de **plus** de la moitié, est en **droit** de demander d'être chargé de la réalisation des travaux (article 58, alinéa 3, du CWATUPE) :
 - o Intérêt pour les pouvoirs publics = report de la charge financière sur le privé ;
 - o L'autorité peut refuser de leur octroyer, selon la jurisprudence.
- Des travaux d'**infrastructures** : les propriétaires peuvent en être chargés : 49, alinéa 1^{er}, 2^o, du CWATUPE (article 58, alinéa 5, du CWATUPE) :
 - o Exemple : distribution d'énergie, réseaux de transport, espace public, équipements publics et communautaires, etc.

L'article 58, alinéas 4 à 7, peut également être appliqué dans un périmètre de remembrement urbain et ce même s'il n'y a pas de PCA (article 181, alinéa 4, du CWATUPE).

⁴⁶ Article 58, alinéa 3, du CWATUPE.

- Conditions applicables aux hypothèses suivantes :
 - o Propriétaire doit faire la demande dans les trois mois (publication de l'AG d'approbation du plan d'expropriation) (article 58, alinéa 5, du CWATUPE) ;
 - o Justifier des ressources financières (article 58, alinéa 4, du CWATUPE) ;
 - o Respecter les conditions et délais imposés par le pouvoir expropriant (article 58, alinéa 4, du CWATUPE).

4.1.5 Comment ?

L'expropriation se réalise via un **plan d'expropriation** (articles 59 à 61 du CWATUPE). L'existence de ce plan est une **condition nécessaire** pour pouvoir exproprier. Il doit être approuvé par le Gouvernement. Le plan d'expropriation reprend les biens immobiliers cadastraux à exproprier, les propriétaires, le pouvoir expropriant (car ce n'est pas nécessairement la Région)⁴⁷.

Le plan d'expropriation peut être dressé en **même temps qu'un PCA** ou qu'un rapport urbanistique et environnemental (RUE) valant périmètre de reconnaissance. Dans ce cas, ils sont soumis ensembles aux formalités prévues pour l'élaboration ou la révision d'un PCA ou d'un rapport urbanistique et environnemental (mais les propriétaires concernés doivent être avertis personnellement) (article 61, §1^{er}, dernier alinéa, du CWATUPE). Par contre, s'il est élaboré **postérieurement** au PCA, il doit faire l'objet d'une **enquête** publique dans les quinze jours de la demande du Gouvernement (à charge du pouvoir expropriant) (article 61, §2 du CWATUPE).

Une fois le plan approuvé par le Gouvernement, le pouvoir expropriant est **dispensé** de toute formalité administrative prescrite par toutes autres dispositions légales relatives à l'expropriation d'utilité publique⁴⁸. Cette mesure est logique puisque le CWATUPE a organisé sa procédure (notamment le plan d'expropriation).

4.1.6 Mise en œuvre effective de l'expropriation

La procédure d'expropriation est définie aux articles 67 et suivants du CWATUPE car on touche à un droit constitutionnel. L'habilitation faite par la Constitution de procéder à des exceptions au droit de propriété est confiée au législateur (la procédure d'expropriation n'est donc pas fixée par un arrêté du Gouvernement).

Il existe trois procédures en ce qui concerne les expropriations pour cause d'utilité publique :

- La procédure ordinaire dite lourde organisée par la loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le désavantage de cette procédure est qu'elle prend beaucoup de temps.
- Une procédure d'urgence a été établie par la loi du 10 mai 1926 instituant une procédure d'urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle peut être appliquée moyennant motivation.
- Enfin, il existe une procédure d'extrême urgence fixée par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans le cadre du CWATUPE, c'est quasi toujours cette dernière qui est utilisée ; les deux autres sont tombées en désuétude. En quelques mots, le bien est évalué au cours d'une expertise rapide. Lorsque les parties sont d'accord sur les

⁴⁷ Article 60 du CWATUPE.

⁴⁸ Article 63 du CWATUPE.

montants, une indemnité provisionnelle est versée. Le transfert de propriété s'opère dès que l'indemnité provisoire est payée. L'indemnité devient définitive si aucun recours n'est formé.

En vertu de l'article 66 du CWATUPE, la « réalisation des acquisitions » est effectuée par un Comité d'acquisition institué auprès du pouvoir fédéral (SPF Finances) et chargé par le pouvoir expropriant de toutes les acquisitions et expropriations d'immeubles.

4.1.7 Le montant de l'indemnisation due dans le cadre de l'expropriation

4.1.7.1 Règles générales

En vertu de l'article 16 de la Constitution, l'exproprié a droit à une indemnité juste (l'indemnisation se rapporte à la réparation d'un dommage) et préalable (indemnité provisionnelle) ce qui signifie « la réparation du dommage causé par le dessaisissement de son bien ».

En règle générale, pour établir le montant des indemnités, il sera tenu compte de la valeur vénale du bien (valeur marchande du bien) complétée par :

- La valeur de convenance comme par exemple l'aménagement apporté à un immeuble pour y exercer une profession (une étude de notaire par exemple), les « avantages et agréments en fonction des besoins ou des goûts du propriétaire » ;
- La valeur affective (déracinement, perturbation, attachement sentimental important) – caractère exceptionnel – ;
- L'indemnité de réemploi c'est-à-dire le montant des frais que l'exproprié aurait dû exposer s'il avait dû acquérir l'immeuble à l'époque de l'expropriation (tous les frais liés à l'achat d'un bien comme les frais de notaire) ;
- Les intérêts judiciaires moratoires (décision qui fixe l'indemnité jusqu'au paiement) ou compensatoires (transfert de propriété jusqu'à la fixation définitive de celle-ci par le juge) ;
- Les intérêts d'attente (pertes de garanties et des revenus).

Il y a cependant des **limites** : articles 64 et 65 du CWATUPE.

D'une part, la situation sera gelée c'est-à-dire que l'on ne tient pas compte des plus values et des moins values résultant de l'adoption d'un PCA ou des périmètres visés à l'article 181 du CWATUPE (couplé au plan d'expropriation). On doit tenir compte de la valeur d'affectation des plans en vigueur. Il n'est pas tenu compte des travaux réalisés en contravention par rapport au PCA s'ils sont exécutés après clôture de l'enquête publique. Si le permis est accordé, les travaux peuvent être réalisés mais ils ne sont pas indemnifiables par la suite. En cas d'expropriations successives, pour la valeur de référence, on se place à la date du premier arrêté d'expropriation. Il n'est pas tenu compte des plus values ou moins values acquises suite à la réalisation de travaux lors de la première phase.

D'autre part, il y a ce qu'on appelle la mainmorte de l'administration (article 68 du CWATUPE). Il se peut qu'un plan d'expropriation ait été approuvé mais qu'il ne soit pas encore réalisé car les arrêtés d'expropriation ne suivent pas. Le propriétaire du bien est sous la menace d'une expropriation mais il ne peut plus rien faire. Quid si le temps passe et que rien ne se passe ? Si les acquisitions ne sont pas réalisées ou que la procédure d'expropriation n'est pas entamée dans les dix ans, le propriétaire peut demander à l'autorité de renoncer à l'expropriation. L'autorité a un an pour répondre à cette demande. Si elle ne répond pas dans ce délai, le propriétaire peut obtenir une indemnité sur base de l'article 70 du CWATUPE (cf.

infra). Toutefois, si l'autorité ne renonce pas, il n'y a rien à faire. Si l'autorité renonce en révisant le plan, l'expropriation est levée mais l'indemnité reste.

4.2 LES INDEMNITÉS / L'INDEMNISATION

Selon les articles 70⁴⁹ et 71 du CWATUPE, des indemnités peuvent être octroyées dans certains cas. Elles font l'objet de toutes les attentions et de toutes les convoitises.

Les indemnités perçues dans ce cadre sont différentes de l'expropriation car, ici, le propriétaire conserve la propriété du bien.

4.2.1 Champ d'application et principe

Une indemnité est due dans différentes hypothèses.

D'abord, dans le cas de la non-réalisation d'un plan d'expropriation dans le cadre de l'article 68 *in fine* du CWATUPE (*cf.* ci-dessus). Ensuite, lorsque l'adoption d'un plan (PS, PCA) met fin à l'usage auquel le bien était normalement destiné au jour précédant l'entrée en vigueur du plan (l'indemnisation sera due par la Région ou la commune). Par exemple, un terrain qui, au départ, était en zone à bâtir passe, suite à une modification d'un plan, en zone non urbanisable.

Selon l'article 70, alinéa 1, le particulier reste propriétaire (à la différence de l'expropriation) mais le bien est frappé d'interdiction de bâtir ou d'urbanisation résultant d'un plan revêtu de la force obligatoire, ce qui met fin à l'usage auquel le bien immobilier est affecté ou normalement destiné. Des conditions sont à respecter :

- D'une part, l'interdiction de bâtir ne doit pas être totale c'est-à-dire que l'interdiction partielle peut suffire : « on ne peut plus faire ce que l'on voulait ».

Par exemple, Monsieur Martin est propriétaire d'un terrain à bâtir en zone d'habitat qui passe en zone forestière, il peut toujours construire un pavillon de chasse. Dans le même sens, un terrain initialement en zone habitat qui passe en zone agricole, seules les constructions liées à l'agriculture (ainsi que les modules de production de chaleur et d'électricité) seront autorisées. Pourra-t-il bénéficier d'une indemnité ? Selon la jurisprudence, il aura droit à une indemnité.

Il faut observer s'il y a un changement de destination tel que l'on ne puisse plus faire ce que l'on voulait y faire. Il faut un changement majeur en termes d'affectation.

Il faut toutefois être attentif au fait qu'une modification d'un PCA impliquant des restrictions pour les bâtiments en termes de volumes autorisés, par exemple, ne donne en principe pas droit à une indemnité.

- D'autre part, les conditions de l'octroi de l'indemnisation dépendent de critères d'appréciation. En effet, l'article 70, alinéa 1 du CWATUPE stipule qu' « *il y a lieu à indemnité à charge, suivant le cas, de la Région ou de la commune lorsque l'interdiction de bâtir, au sens visé à l'article 84, §1er, 1°, ou de lotir résultant d'un plan revêtu de la force obligatoire met fin à l'affectation donnée au bien par le plan d'aménagement en vigueur au jour précédant l'entrée en vigueur dudit plan, à condition qu'à ce jour, le bien soit apte à recevoir des constructions et riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux* ».

Par affectation antérieure, on entend qu'un PS ou un PCA met fin à l'affectation donnée par le plan précédent (valable aussi bien pour le nouveau plan que pour une révision). Il y a lieu à indemnisation dès qu'un plan ayant force obligatoire contraint l'usage que l'on veut faire du bien.

⁴⁹ Cet article a été partiellement annulé (alinéa 2 à 6) par la Cour d'arbitrage, arrêt n°26/2004 du 11 février 2004.

- **Aptitude** antérieure : le terrain était apte à recevoir des constructions c'est-à-dire apte techniquement à la construction même si tout terrain peut être considéré comme apte, le Conseil d'Etat parle d'un « seuil raisonnable » ou « plus possible » (marécage, pente trop forte,...) ;
- **Equipement** antérieur : le terrain était riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux (électricité, adduction d'eau mais aussi, depuis peu, l'égouttage). Cela ne signifie pas nécessairement qu'il doit y avoir un équipement ; des charges d'urbanismes raisonnables peuvent également répondre à cette exigence.

Le propriétaire doit démontrer par des **actes concrets** et non équivoques qu'il a cherché à réaliser l'affectation à laquelle il est mis fin (article 70, alinéa 2, du CWATUPE) : par exemple via une demande d'un certificat d'urbanisme de type 2⁵⁰, d'un permis, de plans par un architecte,... afin d'éviter les effets d'aubaine. Des dispositions transitoires sont prévues ; si le propriétaire a mis le bien en fermage, par exemple.

Toutefois, il existe une exception établie par l'article 70, alinéa 5, du CWATUPE. La démonstration par des actes concrets n'est pas requise à deux conditions :

1. D'une part, si le bien a été acquis postérieurement au changement d'affectation ;
2. D'autre part, si celui qui a acquis le bien postérieurement au changement d'affectation a supporté lors de cette acquisition une contrepartie au moins équivalente à la valeur du bien calculée sur la base de l'affectation établie par le nouveau plan.

Il faut être attentif au fait que cette disposition (aliéna 2 à 6 de l'article 70) a été annulée par la Cour d'arbitrage (Arrêt 26/2004) (aujourd'hui Cour constitutionnelle).

Jusqu'à présent, on s'est attaché à qualifier le terrain mais qu'entend-t-on par bâtir ? Est-ce transformer ? Eriger ? Il faut prendre le mot au sens strict c'est-à-dire « construire une habitation à partir de rien », ce qui est différent de la transformation ou de la reconstruction. Il s'agit d'ériger une construction neuve.

4.2.2 Naissance du droit à indemnisation

Il s'agit dans ce cadre d'éviter une indemnité à celui qui n'aurait de toute façon, quel que soit le contenu du plan, jamais eu le souci de mettre en œuvre l'usage du bien que le plan compromet. L'objectif de la disposition consiste donc à s'assurer que la Région indemnise un minimum (uniquement ceux qui ont réellement subi un dommage dû au changement d'affectation). Par ce fait, le droit ne peut **naître** que dans trois cas :

- lors la **vente** du bien ;
- lors du **refus** d'un permis d'urbanisme, d'urbanisation (ou de lotir) ;
- lors de la délivrance d'un **certificat d'urbanisme négatif**⁵¹.

Remarque sur les certificats d'urbanisme (CU) (articles 150 et suivants du CWATUPE)

Il existe deux types de certificats d'urbanisme : les CU1 et les CU2. Leur objectif est de fournir des informations aux particuliers sur le statut urbanistique d'un bien⁵².

Les certificats d'urbanisme **n°1** contiennent des données brutes (article 150bis du CWATUPE) relatives aux (parties de) parcelles cadastrales désignées par le demandeur et qui

⁵⁰ Voir p. 45 du syllabus pour une définition des certificats d'urbanisme.

⁵¹ Article 70, alinéa 11, du CWATUPE.

⁵² Article 150 et suivants du CWATUPE.

peuvent influencer l'obtention future d'un permis (existe t-il un PCA, des RRU particuliers, un RUE, des conditions admissibles pour les constructions, etc. ?)⁵³. La commune sur le territoire de laquelle sont situées les parcelles doit délivrer le certificat à toute personne qui en fait la demande.

Les certificats d'urbanisme n°2, outre les données requises dans le CU1, comprennent une première appréciation des autorités (Collège communal et Fonctionnaire Délégué) sur un projet concret. Cependant, cet avis ne lie pas définitivement. L'appréciation porte sur le principe et les conditions du PU ou PL mais peut aussi porter sur les charges d'urbanisme éventuelles⁵⁴.

- PU, PL ou PU° sera accordé ssi (si et seulement si) :
 - Pas d'éléments nouveaux dans le PU ou le PL ;
 - Circonstances qui entourent le projet n'ont pas changé.

L'appréciation formulée est valable deux ans à partir de la délivrance du CU2. L'intérêt du CU2 est qu'il instaure un dialogue entre la commune, le Fonctionnaire Délégué et le demandeur. Les données reprises dans le certificat sont de simples renseignements ne donnant pas de droit au sens strict à l'obtention d'un permis. Cependant, une erreur de l'administration pourrait entraîner l'octroi de dommages et intérêts.

Les articles 446 et 447 (dispositions réglementaires donc modifiées par l'AGW du 17 juillet 2003) du CWATUPE en précisent les modalités.

Attention, c'est le point de départ des délais de prescription.

4.2.3 Procédure

En vertu de l'article 71, alinéa 1, les demandes d'indemnités sont portées devant les tribunaux de première instance ; les jugements sont susceptibles d'appel.

4.2.4 Montant de l'indemnité

Seule la diminution de valeur due au plan entre en ligne de compte⁵⁵. Elle est estimée en tant que différence entre la **valeur** du bien :

- avant l'entrée en vigueur du plan (actualisée majorée des frais et charges) ;
- et après l'entrée en vigueur du plan.

Concrètement, on se base :

- soit sur la somme sur laquelle ont été perçus les droits d'enregistrement lors de la dernière mutation de patrimoine (attention à la fraude) ;
- soit à dire d'experts (valeur vénale), établi par un fonctionnaire désigné (article 260 §2, du CWATUPE).

Celui qui paye est celui qui met en œuvre le plan (la Région si c'est un PS ou la commune si c'est un PCA).

4.2.5 Restrictions et exceptions au montant de l'indemnité

4.2.5.1 La règle des 20%

En vertu de l'article 70, alinéa 12, du CWATUPE, la diminution de valeur est supportée sans

⁵³ Article 150 bis, §1^{er}, du CWATUPE.

⁵⁴ Article 150 bis, §2, du CWATUPE.

⁵⁵ Article 70, alinéa 7, du CWATUPE.

indemnité jusqu'à 20 % de la valeur d'acquisition actualisée et majorée.

Exemple : valeur du bien avant 100, après 70 → diminution de 30 → indemnité de 10.

4.2.5.2 *Compensation*

Selon l'article 70, alinéa 13, du CWATUPE, l'indemnité peut être réduite ou refusée si le demandeur tire avantage pour d'autres biens immobiliers (directement ou via actions) en Région wallonne d'un autre plan ou de travaux supportés par les pouvoirs publics.

Tout demandeur est obligé de déclarer ses biens via le dépôt au greffe du tribunal compétent d'un état précisant si, la veille de l'entrée en vigueur du plan, il était ou n'était pas propriétaire d'un ou plusieurs biens, bâtis ou non, dans la Région ou détenait des actions d'une société ayant pour objet principal la gestion immobilière. Cette opération doit se faire dans les six mois qui suivent l'introduction de la demande et au plus tard avant la clôture des débats (article 70, alinéa 14, du CWATUPE). Cette disposition vise à lutter contre la fraude.

4.2.5.3 *Moyens pour l'administration d'échapper à l'indemnité*

La Région peut éviter de payer une indemnisation via des mécanismes « satisfaisants à l'obligation d'indemnité ». Il peut s'agir :

- D'une **révision** du plan donnant droit à indemnité car il a pour conséquence de renvoyer à la situation initiale (article 70, alinéa 15, du CWATUPE) ;
- Du **rachat facultatif** : la Région ou la commune peut rembourser le prix et les charges supportés par l'acheteur d'une parcelle dans un lotissement. Ce système permet d'échapper à l'obligation d'indemniser mais reste néanmoins coûteux (article 70, alinéa 16, du CWATUPE) ;
- Du **rachat obligatoire** : la Région ou la commune doit rembourser le prix et les charges supportés par l'acheteur d'une parcelle dans un lotissement si c'est la seule parcelle qu'il possède et si le propriétaire l'exige (article 70, alinéa 17, du CWATUPE).

4.2.5.4 *Cas où aucune indemnité n'est due*

L'article 70, alinéa 18, du CWATUPE énumère les hypothèses où l'indemnité ne peut être due en aucun cas :

- Prévisions **d'expropriation** : l'exemption d'indemnisation dans ce cas est logique car le propriétaire sera « indemnisé » dans le cadre de la procédure d'expropriation ;
- Interdiction de couvrir une parcelle de constructions au-delà de ce qui est permis par le plan ou de dépasser dans un lotissement la densité d'occupation fixée par le plan ;
- Interdiction de continuer **l'exploitation** d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode résultant de **l'expiration** du permis d'exploiter (actuel permis d'environnement). Cette hypothèse concerne surtout le renouvellement du permis environnement qui serait refusé sur base du changement d'affectation au plan ;
- Interdiction de bâtir ou de lotir pour lequel un PU ou PL précédemment accordé était **périmé** :
 - PL accordé – péremption – changement d'affectation – nouvelle demande – refus car non conforme au nouveau plan – Non indemnisation car :
 - Non achèvement des travaux dans les temps (pas dû à la nouvelle affectation) ;

- Lots non bâtis d'un PL périmé ne confèrent pas la qualité à ceux-ci de terrain à bâtir ;⁵⁶
- Interdiction de construire et de réparer les dégâts causés par des **calamités** naturelles (maison au bord de l'eau régulièrement inondée, par exemple) et pour lesquelles le Roi a pris un arrêté royal interdisant la reconstruction => pas d'indemnisation lors du changement d'affectation au plan ;
- Interdiction de bâtir résulte de la **révision d'un PCA incompatible** avec un PS :
 - concerne la révision d'un PCA pour annuler un PL non conforme au PS postérieur ou s'opposant aux travaux d'utilité publique (article 274bis du CWATUPE) ;
 - Indemnisation ne peut être donnée deux fois car déjà donnée dans le cadre du plan de révision du plan de secteur.
- Interdiction de bâtir car les terrains ne possèdent pas les **dimensions** minimales (fixées par le plan) ;
- Interdiction de bâtir car pas d'accès à une voie suffisamment **équipée** (cf. supra sur cette notion) ;
- Interdiction de bâtir en dehors des agglomérations car nécessités impérieuses résultant de la **sécurité** de la circulation ;
- Interdiction de bâtir ou lotir car terrain exposé à une **contrainte physique** majeure visée à l'article 136 (éboulement, risque sismique, affaissement miniers,...) ;
- Abrogation d'un plan. Cette disposition a été ajoutée dans la mesure où les PCA antérieurs au 22 avril 1962 peuvent être abrogés (article 57ter du CWATUPE), l'objectif étant d'éviter d'ouvrir un droit à indemnisation ;

4.2.6 Prescription de l'action (article 71, alinéa 2, du CWATUPE)

Les actions sont prescrites un an après le jour où naît le droit à l'indemnité (c'est-à-dire la cession du bien, en cas de refus de permis urbanisme et en cas de certificat d'urbanisme négatif) et dix ans après l'entrée en vigueur du plan⁵⁷.

Enfin, le délai de prescription pour l'indemnité en cas de refus d'exproprier (mainmorte de l'administration) est de quinze ans⁵⁸.

⁵⁶ Malgré l'entrée en vigueur du permis d'urbanisation en Région wallonne au 1^{er} septembre 2010, la terminologie n'a pas toujours été mise à jour dans le CWATUPE ; ce qui explique que le terme « permis de lotir » soit encore utilisé malgré la disparition des dispositions y relatives dans la dernière version du Code.

⁵⁷ Article 71, alinéa 2, du CWATUPE.

⁵⁸ Articles 68, alinéa 4 et 71 alinéa 2 du CWATUPE.

4.3 LE DROIT DE PRÉEMPTION

Les articles 175 et suivants du CWATUPE constituent la base du droit de préemption. Ce mécanisme est utilisé depuis longtemps en France. En Région wallonne, il s'agit d'un instrument nouveau non encore utilisé.

Le droit de préemption est un mécanisme qui permet au titulaire du droit d'être préféré comme acquéreur d'un immeuble mis en vente. Il a pour but de lutter contre l'insalubrité (et donc de mener une politique foncière « sociale » par l'acquisition à « faible prix » et l'aménagement et la relocation par la suite) et la spéculation immobilière (acheter un bien avant le changement d'affectation de la zone).

Le droit de préemption se distingue de l'expropriation sur deux points. D'une part, le droit de préemption n'implique aucune obligation de cession du bien pour le propriétaire. D'autre part, les conditions de vente et le prix sont arrêtés librement par le propriétaire. Le droit de préemption a simplement pour effet de substituer l'acquéreur pressenti par certaines autorités publiques limitativement désignées.

4.3.1 Champ d'application

Le droit de préemption ne peut porter que sur les biens immobiliers situés dans certaines zones et périmètres (essentiellement les zones et périmètres d'urbanisation sensibles à la spéculation immobilière)⁵⁹. A noter en particulier la dernière phrase de l'article 175, alinéa 1^{er}, « *tout périmètre visé par la révision d'un plan de secteur relative à l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation* ». Cette disposition permet de freiner les appétits.

4.3.1.1 Quoi (articles 176 du CWATUPE)

Tout bien bâti ou non bâti sauf les biens du domaine public ou appartenant à l'Etat fédéral et aux Communautés. Attention que certaines opérations sont exclues comme l'aliénation entre conjoints et parents en ligne directe ou encore les apports en société (article 176, §1, alinéa 2, du CWATUPE) ou encore les biens qui font l'objet d'un arrêté décrétant leur expropriation pour cause d'utilité publique (article 176, §2, du CWATUPE).

4.3.1.2 Qui

Seules certaines autorités publiques nommément désignées par l'article 175, alinéa 2, du CWATUPE peuvent bénéficier du droit de préemption. Les bénéficiaires et l'ordre de priorité accordé à chacun d'entre eux sont définis par le Gouvernement dans l'arrêté définissant le périmètre (article 176, §3, alinéa 1, du CWATUPE). Ces paramètres peuvent varier d'un périmètre d'application du droit de préemption à un autre. Les situations ne sont pas figées, il n'y a pas d'ordre immuable.

4.3.1.3 Durée

La durée du droit de préemption est définie par le Gouvernement mais elle ne peut dépasser 5 ans (renouvelables)⁶⁰.

4.3.1.4 Procédure

Le Gouvernement :

⁵⁹ Article 175, alinéa 1, du CWATUPE. Le Champ a été étendu au fur et à mesure des réformes. Son visés les biens compris dans une ZACC, une zone de service public et d'équipement communautaire, une ZACCI, le périmètre d'un PCA, les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et les ports autonomes visés à l'article 21 du CWATUPE, les zones vulnérables, le périmètre d'un site à réaménager.

⁶⁰ Article 176, §3, du CWATUPE.

1° fixe un périmètre de préemption ;

2° détermine l'objet pour lequel la préemption peut être exercée (par exemple, la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, la réalisation d'équipements collectifs, le développement des loisirs,...) ;

3° définit les bénéficiaires et l'ordre de priorité ;

4° établit la durée de la préemption (5 ans maximum, renouvelables) ;

6° avertit les propriétaires. Si l'un de ceux-ci décide d'aliéner son bien, il établit une « déclaration préalable d'aliénation » qu'il transmet au Gouvernement et à la commune ;

7° informe les préempteurs autorisés en mentionnant l'ordre de priorité ;

8° les préempteurs autorisés décident ou non d'utiliser leur droit :

- Le prix d'achat fixé par le propriétaire est le prix de cession ;
- Mais s'il n'y a pas préemption, le prix de vente ne peut être inférieur ;
- Le paiement doit être effectué dans les quatre mois ;

4.4 LES AUTORISATIONS D'URBANISME

Les autorisations d'urbanisme vont permettre d'assurer la mise en œuvre des outils de conception et de fixation de l'urbanisme en Région wallonne. En effet, les instruments analysés ci-dessus ne permettent pas aux autorités administratives de contrôler les activités individuelles. Par conséquent, en plus des normes générales, un système de permis (d'actes administratifs individuels) est nécessaire pour rendre le contrôle possible.

4.4.1 Le permis d'urbanisme

4.4.1.1 Principes

Selon l'article 84, §1^{er}, du CWATUPE « *nul ne peut, sans permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège communal, du Fonctionnaire Délégué ou du Gouvernement* » réaliser toute une série d'actes et de travaux énumérés à cet article. Précisons :

- **Nul** : prohibition générale même pour les pouvoirs publics sauf autorisation. Le permis est un acte administratif unilatéral individuel mais attention il existe des permis pour des constructions groupées, collectives (articles 89 et suivants du CWATUPE) ;
- **Préalable** : à quoi ? A l'exécution des travaux. Attention qu'il existe des permis de régularisation (cf. sanctions : point 4.4.3.8.) ;
- **Écrit et exprès** : pas (ou plus) de permis tacite -> effet de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation des actes administratifs (octroi et refus) ;
- **Du Collège** : autorité compétente de principe mais il existe des exceptions ; l'autorité compétente pour délivrer le permis peut être le Gouvernement ou le Fonctionnaire Délégué (article 127 du CWATUPE, permis dits « publics » : périmètre de remembrement urbain, utilité publique, projet sur le territoire de plusieurs communes, etc.).

4.4.1.2 Actes soumis à permis

L'article 84, §1^{er}, énumère tous les actes qui sont soumis à permis d'urbanisme. Il est un peu comme une chambre à air à laquelle on est venu mettre des rustines au fil des problèmes rencontrés et de la jurisprudence.

Selon l'article 84, § 1^{er}, il faut un permis d'urbanisme pour :

1° Construire ou utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs **installations fixes** (appuyer, ancrer, incorporer au sol).

La notion de « fixe » est source de jurisprudence. Selon cette dernière, est considérée comme une installation fixe une caravane transformée en friterie complétée d'un auvent, d'un escalier ; un camion installé en bord de route sans phares, ni dispositif de freinage ; certains terrains de tennis (ancrage dans le sol ou non) c'est-à-dire tout élément marquant l'intention de rester (raccord, eaux, électricité, égouts, ...),...

Mais ne sera pas considéré comme fixe une piscine gonflable démontée en fin d'hiver, le simple empiérement d'un chemin, etc.

2° Placer une **enseigne ou un dispositif** publicitaire ;

3° **Démolir** une construction mais il faut être attentif au fait que cette disposition ne concerne que les constructions et non la démolition ou le remplacement d'une installation fixe (citerne,...) ;

4° **Reconstruire**, cela suppose le remplacement d'une construction par une autre identique. Attention que démolir et reconstruire sont deux actes différents (un ou deux

permis) ;

5° **Transformer** c'est-à-dire porter atteinte aux structures portantes ou impliquant la modification du volume **ou** la modification de l'aspect architectural ;

6° Créer un **nouveau** logement dans une habitation existante. Sont visés dans ce cadre les lofts et les kots ;

7° Modifier la **destination** de tout ou partie d'un bien. La modification doit se trouver sur une liste arrêtée par le Gouvernement et établie sur base de deux critères : l'impact sur l'espace environnant et la fonction principale du bâtiment c'est-à-dire l'activité essentielle (un logement en plus dans une ferme dont l'activité principale reste l'agriculture ne sera pas soumis à permis). Cette liste est établie par l'article 271 du CWATUPE. Cette disposition a été initialement prévue pour lutter contre l'implantation sauvage de surfaces commerciales dans des bâtiments sans effectuer de travaux d'aménagement. Cette hypothèse concerne par exemple toute mutation de destination d'une ferme en habitation, d'une école en usine, l'implantation d'une PME en dehors d'une ZAE (zone d'activité économique),... ;

8° **Modifier** sensiblement le **relief** du sol. Le caractère sensible est l'élément déterminant. Par exemple, le creusement d'un puit ne sera pas soumis à permis alors que la pente douce le sera ;

9° **Boiser/déboiser** (sauf sylviculture) et pour cultiver des sapins de Noël. Cette disposition permet d'assurer la surveillance en dehors des zones forestières ;

10° **Abattre des arbres** isolés à haute tige, plantés dans les zones d'espaces verts prévues par un plan en vigueur, ainsi que des arbres existant dans un bien ayant fait l'objet d'un permis de lotir ;

11° **Abattre ou modifier l'aspect** d'un ou plusieurs **arbres remarquables** ou d'une ou plusieurs haies remarquables, pour autant que ces arbres et haies figurent sur une liste arrêtée par le Gouvernement ;

12° **Défricher ou modifier la végétation** de toute zone dont le Gouvernement juge la protection nécessaire, à l'exception de la mise en œuvre du plan particulier de gestion d'une réserve naturelle domaniale ;

13° Utiliser un terrain habituellement pour le **dépôt** de déchet, matériaux de construction, mitraille, véhicules usagés ou le placement d'installations mobiles (tentes, caravanes, avions,...) ;

14° Entreprendre ou laisser entreprendre des **travaux de restauration** au sens du Livre III, relatifs à un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé en application des dispositions du même livre, à l'exception des travaux qui ne modifient ni l'aspect extérieur ou intérieur du bien, ni ses matériaux, ni les caractéristiques ayant justifié les mesures de protection, et qui sont soumis à une déclaration préalable selon les modalités arrêtées par le Gouvernement.

Il faut rester attentif au fait que les actes non listés dans l'article 84, §1^{er}, peuvent être soumis à permis d'urbanisme si un règlement d'urbanisme le prévoit (sauf s'ils sont dans les listes des actes et travaux de minime importance, cf. point suivant : 4.4.1.3.). Cette habilitation vaut tant pour le Gouvernement (RRU) que pour la commune (RCU). Ce fut le cas pour les enseignes et dispositifs de publicité sous l'emprise de l'ancien CWATUPE, par l'adoption du règlement

régional sur les enseignes.

4.4.1.3 Actes non soumis à permis d'urbanisme, concours d'architecte ou avis du Fonctionnaire Délégué et la déclaration urbanistique

Selon l'article 84, §2, al 2, du CWATUPE, certains actes et travaux de minime importance sont soumis à un régime « plus favorable ». En effet, ils peuvent ne pas être soumis à permis d'urbanisme. L'article 262 du CWATUPE en établit la liste. Il peut s'agir, par exemple, de petits travaux dans les cours et jardins, des abris de jardins, du mobilier urbain, des panneaux solaires, des antennes paraboliques (sous conditions : par exemple, ne peuvent déroger aux plans).

Dans les cas énumérés à l'article 265 du CWATUPE, le concours d'architecte n'est pas requis, par exemple, pour les vérandas, serres (sous certaines conditions), etc. Par ailleurs, les actes énumérés à l'article 264 du CWATUPE ne requièrent pas l'avis préalable du Fonctionnaire Délégué (un peu des deux exceptions). Enfin, certains actes et travaux (voir article 263 du CWATUPE) ne requièrent pas de permis d'urbanisme mais une déclaration urbanistique préalable. En raison de leur minime importance ou pour une raison motivée par le Gouvernement.

Il faut rester attentif au fait que cette liste n'est pas applicable aux actes et travaux qui se rapportent à un bien classé ou assimilé sauf s'il relève du petit patrimoine populaire visé à l'article 187, 13°, du CWATUPE⁶¹. Les exceptions 2 et 3 ne s'appliquent **pas** aux travaux relatifs aux bâtiments classés.

4.4.1.4 Cessibilité des PU

Le permis d'urbanisme peut-il être cédé ? La réponse est affirmative car il s'attache à la parcelle de terrain ainsi qu'au projet et non au propriétaire.

4.4.1.5 Durée des permis

En **principe**, le permis d'urbanisme est accordé à titre définitif, il n'y a pas de limite de validité. A chaque principe ses **exceptions** : l'article 87 du CWATUPE énumère les cas où le permis d'urbanisme peut avoir une durée limitée. Il s'agit donc d'hypothèses déterminées comme :

- Les enseignes (articles 88 et 84, §1^{er}, 2°, du CWATUPE) ;
- Les plantations de sapins en zone urbanisable ;
- Les activités dans une zone CET – centre d'enfouissement technique (articles 88 et 28, §2, alinéa 2, du CWATUPE) ;
- La réactivation temporaire d'une carrière ornementale pour un chantier particulier (article 88 et 110 du CWATUPE – et non 110 bis comme mentionné dans 88) ;
- Les activités récréatives de plein air en zone agricole ;
- Les panneaux solaires (articles 88 et 35, alinéa 3, du CWATUPE) ;
- Le dépôt de mitraille (articles 88 et 84, §1, 13°, du CWATUPE). Attention, si on est en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural et qu'il n'y pas de PCA ou de permis de lotir non périmé, il y a obligation de procéder à une enquête publique (article 330 du CWATUPE) ;
- Les infrastructures provisoires relatives aux équipements communautaires ou de

⁶¹ Article 84, §2, du CWATUPE.

service public (article 88, 2°, du CWATUPE). Il est difficile de les qualifier : concrètement, il s'agit des pavillons préfabriqués, temporaires, destinés à l'enseignement, aux installations de chantiers ;

- Les projets portant sur des établissements temporaires ou d'essai au sens du décret relatif au permis d'environnement (article 88, 3°, du CWATUPE).

La durée du permis d'urbanisme peut être limitée pour des actes et travaux dans une zone **non** destinée à l'urbanisation (refuges de pêche, chasse, transformation du bois – Voir définition de la zone aux articles 35 et 36 du CWATUPE).

Au terme du délai, le bénéficiaire a l'obligation de remettre les lieux en l'état où ils se trouvaient avant la mise en œuvre du permis. Le Gouvernement, le FD ou le Collège peuvent même exiger des garanties à l'exécution de cette obligation⁶².

Enfin, en vue d'éviter la spéculation (stockage de permis, pas de réelle intention de construire mais volonté de donner une plus value via un permis d'urbanisme), les « phénomènes grecs » et de tenir compte de l'évolution des concepts urbanistiques, l'article 86 du CWATUPE établit un système de **péréemption** de plein droit des permis d'urbanisme.

Plus précisément, si dans les **2 ans**, les travaux n'ont pas démarré de manière significative, la péréemption du permis est dite totale. La notion « de manière significative » est laissée à l'appréciation : elle suppose une mise en œuvre réelle des travaux basée sur une échelle d'appréciation entre ce qui a été entamé et ce qui doit être effectivement construit.

Si dans les 5 ans, les travaux ne sont pas terminés (sauf si leur réalisation a été autorisée par phases), on parle alors de péréemption **partielle** car le permis sera périmé pour la partie restante des travaux.

Il existe une possibilité de **prorogation** de un an (article 87 § 3) uniquement pour les hypothèses visées au paragraphe 1^{er} de l'article 87 du CWATUPE (si les travaux n'ont pas commencé de manière significative dans les 2 ans) et uniquement si la demande a été introduite trente jours avant expiration du délai. L'objectif de cette disposition est d'éviter un nouveau permis en cas d'absence d'initiation des travaux due à des motifs non imputables au candidat bâtisseur. Ce n'est pas un droit et ce n'est pas un nouveau permis non plus (article 87, §3, du CWATUPE et 139 en ce qui concerne les formalités).

4.4.1.6 Charges d'urbanisme

Le permis d'urbanisme peut être subordonné à certaines conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux, ce qui implique un large pouvoir d'appréciation des autorités administratives.

Selon l'article 128 du CWATUPE, un permis d'urbanisme (les permis mentionnés à l'article 107 du CWATUPE) peut être refusé ou être soumis à certaines conditions si le terrain concerné par la demande de PU :

- Ne donne pas accès à une voie :
 - suffisamment équipée en eau et électricité ;
 - pourvue d'un revêtement solide (pas forcément en béton) ;
 - d'une largeur suffisante compte tenu de la situation des lieux (nécessaire pour le passage d'un camion de pompiers par exemple).

⁶² Article 88, alinéa 3, du CWATUPE.

- L'autorité peut toujours le refuser (pratique de l'ancien CWATUPE) ou peut l'accorder sous « conditions ». Le Collège, le Gouvernement et le FD peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'ils jugent nécessaires, utiles dans le respect du **principe de proportionnalité**.

Les charges peuvent porter sur :

- La réalisation de travaux de voiries (y compris son équipement) ou le système d'épuration des eaux usées (égouttage ou individuel) ;
- La réalisation d'espaces verts publics, peu importe que ceux-ci appartiennent au public ou au privé. Ils doivent être accessibles au public ;
- Un engagement à céder ces espaces et voiries à titre gratuit aux pouvoirs publics (si une telle demande est formulée).

Remarques

Il peut être imposé :

- La fourniture de garanties ;
- Des charges qui ne portent pas sur le terrain sur lequel sera érigée la construction.

Ces charges d'urbanisme peuvent également être imposées pour les permis d'urbanisation ou pour les permis dits publics.

4.4.2 Le permis d'urbanisation

Le permis d'urbanisation vient remplacer le permis de lotir, qui a disparu lors de la refonte du CWATUPE opérée en juin 2009 (suite à la dernière version du RESA – ter –, décret de relance économique et de simplification administrative). Ce nouvel outil d'urbanisme apporte d'importantes modifications par rapport au permis de lotir. Il englobe les notions de permis de lotir et de permis de constructions groupées et vise à mettre l'accent sur la production urbanistique et les espaces publics.

Pourquoi remplacer le permis de lotir ?

« Cette disposition (le permis d'urbanisation) vise à faciliter le traitement des dossiers relatifs aux modifications et transformations des bâtiments et aménagements une fois ceux-ci réalisés. Les permis ultérieurs ne doivent plus être octroyés, le cas échéant, en dérogation à un document règlementaire. Les documents encadrant la réalisation de l'ensemble urbanisé conservent une certaine pérennité « d'orientation » au travers du RUE. La commune aura donc toute facilité pour faire évoluer, si besoin, le document d'encadrement »⁶³.

Le permis de lotir se situait entre l'acte administratif individuel et l'acte administratif à portée réglementaire (et donc plus générale). « Partant du souci légitime d'organiser la protection des acquéreurs de lot, les législateurs successifs ont fait du permis de lotir un document de composition urbanistique à valeur réglementaire, à l'égal du PPA devenu PCA par la réforme du 27 novembre 1997 »⁶⁴.

Le PL était ainsi devenu un instrument qui conduisait à fixer de manière réglementaire et relativement définitive une parcelle.

« Mais davantage préoccupante est l'incapacité d'adapter les formes urbaines issues des PL non périmés face aux nouveaux défis de la société : l'évolution de la cellule familiale, l'avenir socio-économique, l'accroissement des valeurs foncières ou encore le coût énergétique des bâtiments, du mode d'urbanisation autant que des transports »⁶⁵.

C'est pourquoi le permis d'urbanisation a opéré une réforme profonde du mécanisme, en s'axant surtout sur l'aspect planification et conception et sur les possibilités d'évolutivité et d'adaptabilité des terrains concernés.

4.4.2.1 Actes soumis à permis d'urbanisation

L'article 88 stipule que :

« Par procéder à l'urbanisation d'un bien, on entend une conception urbanistique relative à ce bien et qui vise principalement la construction de bâtiments destinés, en tout ou en partie, à l'habitation ou le placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée, en tout ou en partie, à l'habitation et, le cas échéant, la construction ou l'aménagement d'espaces publics ou collectifs, d'infrastructures techniques ou de bâtiments abritant des fonctions complémentaires à l'habitat.

La mise en œuvre de l'urbanisation du bien est réalisée successivement par:

1° la division cadastrale du bien en au moins deux lots non bâtis et la vente ou la cession d'au moins un des lots ainsi formés;

2° l'octroi d'un ou plusieurs permis d'urbanisme relatif à la réalisation de construction ou d'aménagement sur les lots formés.

⁶³ CEDER Thibault, « Le Resa ter : résumé du contenu de la réforme », Le réseau de l'aménagement du territoire de l'Union des villes et communes de Wallonie, 11 août 2009, [en ligne] : <http://at.uvcw.net>, consulté le 25 août 2009.

⁶⁴ Session du Parlement wallon, Travaux parlementaires, Exposé des motifs, 18 mars 2009.

⁶⁵ Session du Parlement wallon, Travaux parlementaires, Exposé des motifs, 18 mars 2009.

La division cadastrale visée est celle qui est réalisée par tout acte déclaratif, translatif ou constitutif d'un droit réel, à l'exclusion de l'hypothèque ou de l'antichrèse ».

Les travaux parlementaires précisent en effet trois étapes distinctes pour l'élaboration d'un permis d'urbanisation :

1. « concevoir une composition urbanistique qui vise principalement la construction de bâtiments destinés en tout ou en partie à l'habitation ou le placement d'installations fixes ou mobiles pouvant être utilisées à l'habitation, et le cas échéant, la construction ou l'aménagement d'espaces publics ou collectifs, d'infrastructures techniques ou de bâtiments abritant des fonctions complémentaires à l'habitat ;
2. procéder à la division du bien, en au moins deux lots non bâtis et la vente ou la cession d'au moins un des lots ainsi formés ;
3. octroyer un ou plusieurs permis d'urbanisme relatif à la réalisation de construction ou d'aménagement sur les lots ainsi formés. »

Contrairement au permis de lotir qui consistait avant tout en la division d'un terrain, le permis d'urbanisation est un outil de planification et de conception urbanistique sur une portion délimitée du territoire.

Les articles 88 et 90 spécifient les actes soumis à permis d'urbanisation et ceux qui ne le sont pas.

Le permis d'urbanisation étend l'affectation des lots aux fonctions complémentaires à l'habitat (équipements communautaires ou de service public, surfaces destinées au commerce ou au service de proximité – identiques aux fonctions acceptées en zones d'habitat et d'habitat à caractère rural : articles 26 et 27 CWATUPE).

Le nouveau permis d'urbanisation vaut également permis d'urbanisme pour les voiries (article 91) – ce qui permet d'éviter de demander un nouveau permis pour les voiries à la commune – et contient toute une série de prescriptions précises (charges urbanistiques, options d'aménagement, option architecturale d'ensemble et prescriptions esthétiques, etc.⁶⁶). En outre, le permis d'urbanisation ou le permis de constructions groupées dispense la commune de toute autre formalité légale en matière d'alignement particulier (article 91).

4.4.2.1.1 Actes soumis à permis d'urbanisation (procédure lourde)

Par ailleurs, le permis d'urbanisation porte sur des **actes déterminés** et plus précisément, sur tout acte déclaratif (sortie d'indivision), translatif (vente) ou constitutif (concession d'une servitude, hypothèque, bail emphytéotique) d'un droit réel, à l'exclusion de l'antichrèse ou de l'hypothèque. Il peut aussi viser l'acte qui confère un droit personnel pour au moins neuf ans.

Enfin, pour avoir un permis d'urbanisation, il faut un élément **intentionnel** : celui de construire une habitation, une installation fixe ou mobile (camping) ou d'autres fonctions complémentaires à l'habitat sur au moins **un** des lots. Une affectation partielle peut suffire (mixité urbanisation habitations et bureaux).

Pourquoi impose-t-on tant d'éléments ?

Plusieurs objectifs sous-tendent le permis d'urbanisation. D'abord, ce système permet d'organiser, de contrôler et de structurer l'urbanisation via l'imposition potentielle de charges d'urbanisme. En effet, en vertu de l'article 128 du CWATUPE, les autorités peuvent subordonner la délivrance du permis d'urbanisation aux charges qu'elles jugent utiles (pouvoir d'appréciation) comme la réalisation ou la rénovation de voiries aux frais du

⁶⁶ Pour simplification, les précisions ne sont pas nécessaires si elles sont déjà mentionnées dans un RCU ou un autre règlement s'appliquant au périmètre du permis d'urbanisation.

demandeur ou d'équipements publics ou communautaires – éléments supplémentaires par rapport aux charges imposées par le permis d'urbanisme. Toutefois, le principe de proportionnalité doit être respecté. Par exemple, l'autorité ne peut imposer la réalisation d'une piscine publique pour cinq parcelles, alors que pour 200 cela pourrait être envisageable (question de ratio).

Ensuite, le permis d'urbanisation vise à protéger les acheteurs (article 95 du CWATUPE) :

- Travaux et voiries doivent être exécutés **avant cession** en vente des lots ;
- Garanties financières.

Enfin, il permet de protéger les pouvoirs locaux car il permet d'éviter l'obligation de fournir automatiquement les équipements collectifs nécessaires.

Si les conditions ne sont pas rencontrées, on se trouve peut-être dans la deuxième hypothèse.

4.4.2.1.2 Actes non soumis à permis d'urbanisation (procédure légère)

Art. 90.

§1^{er}. Ne sont pas soumis à permis d'urbanisation:

1° les actes de donation;

2° les actes involontaires;

3° les actes de partage pour sortir d'une indivision successorale, à la condition qu'il n'y ait pas plus de lots que de copartageants;

4° la division d'un bien situé entre deux constructions existantes depuis au moins cinq ans, distantes l'une de l'autre de cent mètres maximum et pour autant que ce bien et ces constructions soient situés à front de voirie et du même côté d'une voie publique suffisamment équipée en eau, électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux et pour autant que les conditions du Code de l'Eau en matière d'épuration des eaux usées soient rencontrées pour le bien concerné;

5° dans le cadre d'un permis d'urbanisme de constructions groupées, la création d'un ou plusieurs lots comprenant chacun une construction affectée en tout ou en partie à l'habitation, dont au moins deux tiers des constructions ont fait l'objet de la déclaration visée à l'article 139 certifiant que les travaux sont réalisés et conformes au permis délivré ou sont vendues sur plan.

Dans certains cas, les simples divisions de biens ne requièrent pas de permis d'urbanisation mais sont soumises à des formalités particulières (article 90 du CWATUPE).

Remarque : la division d'un bien n'est pas un acte de division nécessaire aussi pour le permis d'urbanisation (article 93 du CWATUPE).

Il y a division au sens de l'article 90 du CWATUPE seulement si (article 90, dernier alinéa, du CWATUPE) :

1° l'acte est translatif (transfert de patrimoine) ou déclaratif de propriété ;

2° d'une partie non bâtie d'un immeuble.

L'objectif de cette procédure particulière (division informative) est d'informer les destinataires (aucun engagement n'est pris quant à l'octroi d'un permis d'urbanisme éventuel,...) mais également les autorités de ce que l'on veut faire pour prouver que l'on ne veut pas échapper à un PU°.

4.4.2.2 Caractéristiques générales du permis d'urbanisation

Le permis d'urbanisation est un acte administratif individuel.

Principe: Nul ne peut sans autorisation préalable et écrite, expresse et motivée.

C'est un acte permissif, individuel avec des aspects réglementaires (conditionnement).

4.4.2.3 Durée

Le permis d'urbanisation a une valeur évolutive, nous allons y revenir. Il y a des règles de péremption établies aux articles 98 à 101 du CWATUPE.

Article 98.

Dans les cinq ans de son envoi, le permis d'urbanisation qui n'impose pas à son titulaire des actes, travaux ou charges est périmé pour la partie du bien qui n'a pas fait l'objet de l'enregistrement d'un des actes visés à l'article 88, §1^{er}, alinéa 4.

(Dans les cinq ans de son envoi, le permis d'urbanisation qui impose à son titulaire des actes, travaux ou charges est périmé pour la partie restante lorsque le titulaire n'a pas exécuté les actes, travaux ou charges imposés ou n'a pas fourni les garanties financières exigées.

Article 99.

Lorsque la réalisation du permis d'urbanisation est autorisée par phases, le permis détermine le point de départ du délai de péremption de cinq ans pour chaque phase autre que la première

Art. 101.

Le permis d'urbanisme de constructions groupées qui implique l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale, est périmé ou prorogé conformément à l'article 87.

L'objectif de la péremption est de lutter contre les permis de lotir et/ou d'urbanisation spéculatifs.

4.4.2.4 Valeur du permis d'urbanisation

Le permis d'urbanisation a donc également une valeur évolutive, contrairement à son prédécesseur le permis de lotir, car après réalisation totale des travaux prévus par le permis, celui-ci acquiert valeur de rapport urbanistique et environnemental (RUE) c'est-à-dire valeur d'orientation/conception, à l'instar d'un SSC par exemple. Le permis d'urbanisation devient ainsi plus modulable et modifiable à l'avenir que le permis de lotir⁶⁷.

4.4.2.5 Cessibilité

Le permis d'urbanisation est cessible moyennant information de l'administration, une autorisation n'est pas nécessaire.

4.4.2.6 Renonciation (non visée en tant que telle)

Si les conditions changent ou si le projet ne se réalise pas, on a intérêt à ne pas attendre la péremption car les communes peuvent imposer des taxes immobilières sur les parcelles non bâties dans un permis de lotir ou d'urbanisation non périmé (article 160, §1, 1°, du CWATUPE).

4.4.2.7 Modification du permis d'urbanisation (article 102 et 103 du CWATUPE).

⁶⁷ Notons que lors des débats parlementaires, la sécurité juridique liée à ce nouvel outil d'orientation après exécution des travaux a été mise en cause.

La procédure de modification est établie à l'article 103 du *CWATUPE* et celle-ci est assez lourde. Le permis d'urbanisation peut être modifié à l'initiative d'un propriétaire de lot ou à l'initiative du Collège communal.

La modification peut porter atteinte aux données essentielles mais ne peut pas porter atteinte aux droits résultants de la convention expresse entre les parties (servitudes entre deux fonds par exemple). Deux hypothèses se présentent :

- En cas d'initiative du Collège communal, la demande de modification est instruite conformément à l'article 127, §2 ;
- En cas de demande du propriétaire d'un lot et avant d'introduire la demande, celui-ci en adresse une copie conforme, par envoi, à tous les propriétaires d'un lot qui n'ont pas contresigné la demande. La preuve des envois est annexée à la demande.

De plus, après la réalisation des travaux prévus par le permis d'urbanisation, toute modification du PU° se fait sur base de l'article 33 du *CWATUPE* car il a alors acquis valeur de rapport urbanistique et environnemental (RUE) c'est-à-dire d'un document de simple orientation.

4.4.3 Les procédures afférentes aux PU et aux PU°

Elles sont **communes** aux permis d'urbanisme et aux permis de lotir et d'urbanisation. Elles sont fixées aux articles 107 et suivants du Code. Il faut mentionner qu'il existe une procédure particulière d'adoption pour certains permis d'urbanisme (les permis d'urbanisation n'étant pas visés) organisée par un décret du 17 juillet 2008⁶⁸.

4.4.3.1 Les autorités compétentes

4.4.3.1.1 Principe : les communes

Le principe veut que ce soit le Collège communal qui octroie le permis d'urbanisme ou le permis d'urbanisation selon deux procédures possibles (articles 107, 108 et 109 du CWATUPE).

- Procédure I

La commune peut délivrer des permis d'urbanisme, des permis de lotir ou des permis d'urbanisation selon les règles établies par l'article 107, §1^{er}, du CWATUPE dans trois cas :

- Soit il existe un PCA qui n'a pas cessé de produire ses effets ;
- Soit il existe un permis de lotir ou un permis d'urbanisation non périmé (article 107, §1^{er}, 1° et 2°, du CWATUPE) ;
- Soit il existe simultanément un PS en vigueur, un RCU (valable sur l'ensemble du territoire de la commune), un SSC et une CCATM (article 107, §1^{er}, 3°, du CWATUPE). Il s'agit de conditions cumulatives vérifiées par le Gouvernement (article 107, alinéa 5 du CWATUPE).

- Procédure II

La commune peut délivrer les permis d'urbanisme et d'urbanisation sur avis du FD (Fonctionnaire délégué). Elle peut les refuser sans solliciter cet avis. Cette procédure, établie par l'article 107, §2, du CWATUPE, est applicable dans deux cas :

- Premièrement, lorsqu'on ne se trouve pas dans les situations visées à l'article 107, § 1, du CWATUPE ;
- Deuxièmement, dans les cas visés par l'article 109 du CWATUPE. Il s'agit des biens protégés (Natura 2000, biens classés, liste de sauvegarde, etc.) qui requièrent l'avis **conforme** (c'est-à-dire contraignant) du Fonctionnaire Délégué. Dans ce cas, l'autorité communale est liée à l'avis du FD.

4.4.3.1.2 Exceptions : le FD ou le Gouvernement wallon

Il y a des exceptions, des cas où ce n'est pas la commune qui délivre le permis. En effet, le Fonctionnaire Délégué ou le Gouvernement peut délivrer les permis dans des hypothèses spécifiques.

- Procédure III

L'article 127 du CWATUPE énonce les cas où le permis est délivré par le Gouvernement ou le Fonctionnaire Délégué. Il s'agit des permis dits « publics » :

- Sollicités par les personnes de droit public telles que déterminées à l'article 274 du CWATUPE (communes, ...) ;
- Concernant les actes et travaux d'utilité publique, déterminés à l'article 274 bis du

⁶⁸ Décret relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général, Moniteur belge du 25 juillet 2008, p. 38.900.

CWATUPE ;

- Concernant des travaux sur le territoire de plusieurs communes ;
- Concernant des actes et travaux situés en zone de services publics et d'équipements communautaires ou dans les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes ;
- Concernant des actes et travaux situés dans les périmètres d'un site à réaménager (SAR) tel que visé à l'article 169, §4, du CWATUPE fixé par l'AGW du 2 avril 1998 ainsi que celui d'un site de réhabilitation paysagère et environnementale d'intérêt régional et de la conservation de la beauté des paysages (article 182 du CWATUPE) ;
- Concernant des actes et travaux situés dans les périmètres visés à l'article 1^{er}, 5^o, du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques ;
- Concernant des actes et travaux situés dans un périmètre de remembrement urbain ;
- Concernant les constructions et équipements de service public et communautaires ;
- Concernant des actes et travaux projetés dans une zone d'extraction ou relatifs aux établissements destinés à l'extraction ou à la valorisation de roches ornementales à partir d'une carrière ayant été exploitée ;
- Concernant les actes et travaux dans un site Natura 2000.

Un des objectifs est d'éviter que les communes ne s'octroient leur propre permis.

- **Procédure IV**

Il s'agit de permis spéciaux : les permis de recherche relatifs aux mines qui sont délivrés par le Gouvernement lorsqu'ils sont sollicités par le propriétaire d'un permis de recherche de mines ou par le concessionnaire d'une mine⁶⁹.

4.4.3.1.3 Formule hybride : le permis unique

Enfin, l'article 131 du CWATUPE fait référence aux projets mixtes qui requièrent un permis unique. Il s'agit de projets soumis à la fois à permis d'environnement et à permis d'urbanisme. Dans ce cas, une seule procédure s'applique : celle du permis d'environnement (l'article 131 du CWATUPE renvoie au chapitre XI du décret de 1999 relatif au permis d'environnement).

Il est délivré via la « boîte aux lettres » communale mais il y a compétence conjointe (commune et Gouvernement wallon).

4.4.3.1.4 La compétence du Parlement wallon : la procédure particulière relative aux permis d'urbanisme pour « motifs impérieux d'intérêt général » : DAR (décret d'autorisations régionales)

Le décret du 17 juillet 2008 prévoit que les permis d'urbanisme (mais également les permis uniques et les permis d'environnement) pour lesquels il existe un motif impérieux soient ratifiés par la Parlement wallon. Pour les actes et travaux d'aménagement des infrastructures et bâtiments d'accueil des aéroports régionaux de Liège-Bierset et de Charleroi-Bruxelles Sud déterminés, spécifiés à l'article 1, 1^o, a et b, du décret, les motifs impérieux sont avérés. C'est également des actes et travaux qui se rapportent au RER (sur le territoire de la Région wallonne), aux modes structurants de transport en commun pour Charleroi, Liège, Namur et Mons ainsi que les actes et travaux qui se rapportent aux chaînons manquants routiers et

⁶⁹ Article 130 du CWATUPE.

fluviaux en Région wallonne du réseau transeuropéen de transport. Pour les actes et travaux visés à l'article 84 du CWATUPE qui se rapportent à ces hypothèses, le permis est délivré par le Gouvernement ou le FD selon la procédure établie par l'article 127 du CWATUPE (procédure III). Dans les 45 jours de l'octroi du permis selon cette procédure, le Gouvernement présente au Parlement wallon le permis, qui le ratifie dans les 60 jours à compter de la date du dépôt du dossier sur le Bureau du Parlement. Si le Parlement ne se prononce pas dans le délai imparti, le permis n'est pas octroyé. L'acte est publié au *Moniteur belge*. En cas de demande de permis sur une modification mineure d'un permis ratifié par le Parlement, la procédure de droit commun du CWATUPE est appliquée (article 4 du décret du 17 juillet 2008). Le fait que l'acte soit, *in fine*, adopté par une assemblée législative entraîne, en cas de contestation, un recours devant la Cour constitutionnelle et non plus devant le Conseil d'Etat, compétent uniquement pour les actes administratifs.

Le décret stipule enfin que pour d'autres actes et travaux pour lesquels des motifs impérieux d'intérêt général sont avérés, la ratification parlementaire est acquise (articles 5 et suivants du décret du 17 juillet 2008). Notons que ce DAR nourrit aujourd'hui la controverse en Région wallonne (cf. écluse de Lanaye, etc.).

4.4.3.2 Les avis, tutelles et causes de refus

4.4.3.2.1 Avis

Des avis sur le projet peuvent être formulés par diverses sources : le Fonctionnaire Délégué, la CCATM, la DGRNE et les riverains via l'enquête publique.

L'avis du **Fonctionnaire Délégué** est requis pour les permis délivrés par les communes dans le cadre de la procédure II (article 107, §2, du CWATUPE). Cet avis doit être **préalable** à la décision du Collège communal sauf s'il décide de refuser le PU. Il peut être favorable, défavorable, conditionné mais doit toujours être motivé. L'avis du Fonctionnaire Délégué n'est plus conforme. En effet, avant l'optimisation du CWATUPE en 2002, cet avis liait les communes, ces dernières ne pouvaient pas s'en écarter. À l'heure actuelle, l'avis est établi en vue de convaincre. Il existe encore un cas où l'avis du Fonctionnaire Délégué est conforme : pour les biens classés (article 109 du CWATUPE).

L'avis de la **CCATM** est requis dans deux hypothèses (article 107, §3, du CWATUPE) :

- D'une part, pour les permis dérogatoires aux plans (PS, PCA et PL) visés aux articles 110 à 113 du CWATUPE ;
- D'autre part, dans les cas soumis à certaines mesures particulières de publicité.

Les articles 116, §1, 2° et 127, §2, alinéa 4, prévoient que l'avis de la **DGRNE** soit sollicité dans deux cas de figure :

- Premièrement, lorsque la demande porte sur un bien qui se trouve à proximité d'une zone d'activité économique spécifique marquée de la surimpression « RM » (pour « risques majeurs ») ou à proximité d'un établissement Seveso **et** lorsque la zone vulnérable n'a pas encore été établie ;
- Deuxièmement, lorsque la demande porte sur un établissement Seveso. Dans le même sens, l'article 136 du CWATUPE prévoit que les demandes de permis portant sur des biens sis dans des sites Natura 2000 soient soumises à l'avis de la DGRNE.

Enfin, certaines demandes de permis d'urbanisme, de permis d'urbanisation (et de certificats d'urbanisme) sont soumises à **enquête publique**. Les articles 330 et suivants du CWATUPE énoncent les cas concernés ainsi que les modalités de ces enquêtes publiques : projets ayant un impact important ou cas non prévus lors de l'élaboration du PCA,...

4.4.3.2.2 *Causes de refus et permis conditionnés (autres que celles liées au bâtiment)*

Les articles 135, 136 et 140 du CWATUPE établissent des causes de refus **générales ou de permis conditionné**. Il peut s'agir :

- D'un terrain qui est frappé d'alignement ;
- De la construction d'un nouvel établissement ou d'une modification de l'existant qui présente un risque d'accident majeur (cf. permis environnement) ;
- D'un bien exposé à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeure (éboulement, inondation,...) ;
- D'un projet situé dans un périmètre de zone vulnérable lorsque sa localisation est susceptible d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences (article 136, 2°, du CWATUPE) ;
- D'un nouvel établissement Seveso ou de la modification d'un tel établissement (136,1°, du CWATUPE) ;
- De biens immobiliers situés dans une réserve naturelle domaniale ou une réserve naturelle agréée, dans une cavité souterraine d'intérêt scientifique, dans une zone humide d'intérêt biologique ou dans une réserve forestière ;
- De biens immobiliers situés dans un site Natura 2000 ;
- Pas d'accès à une voirie suffisamment équipée (permis peut être octroyé sous conditions) ;
- De permis relatifs à un village de vacances, à un parc résidentiel de week-end ou à un camping touristique en dehors d'une zone d'habitat, d'une zone d'habitat à caractère rural, de loisirs ou d'une zone d'aménagement communal concerté ne disposant pas de PCA. Il y a des exceptions à ce principe puisque le Gouvernement wallon établit une liste des actes et travaux non soumis.

L'article 107, §2, alinéa 4, établit des causes de refus **particulières**. Il s'agit d'un refus par anticipation, lorsque le PS est en cours de révision ou qu'un PCA ou un RCU est en cours d'élaboration. Le refus de permis fondé sur ces motivations devient caduc si le nouveau plan ou règlement n'est pas entré en vigueur dans les trois ans qui suivent la décision de révision ou d'établissement.

4.4.3.3 *Les dérogations des permis aux plans*

La dérogation n'est pas la règle, elle conserve par essence un caractère exceptionnel.

Le **permis d'urbanisme** peut déroger :

1. pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage,
 - a. aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir, dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et les options urbanistiques ou architecturales ;
 - b. à l'option architecturale d'ensemble ou aux prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords, ayant valeur réglementaire, d'un permis d'urbanisation, dans une mesure compatible avec son option urbanistique.
2. dans les mêmes conditions, un permis d'urbanisation peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal

d'urbanisme ou d'un plan communal d'aménagement ; à l'affectation d'une zone. Les constructions, installations ou bâtiments qui existaient **avant** l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés et dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas à la destination de la zone d'un bâtiment existant peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement et de reconstruction⁷⁰. Cette exception n'est donc applicable qu'aux bâtiments érigés avant l'adoption du plan de secteur et posant un problème de compatibilité. Avant l'adoption du décret RESA, la dérogation s'appliquait aux constructions et installations qui existaient au moment de l'introduction de la demande de permis ; le champ d'application de la dérogation était donc beaucoup plus large. Il faut être attentif au fait que le bâtiment ou l'installation doit être existant, il s'agit de travaux de transformation, reconstruction ou agrandissement. Par exemple, un dancing dans une ancienne ferme en zone agricole, maison dans un pavillon de chasse en zone forestière, etc.

Une condition est requise : la construction, l'installation ou le bâtiment tel que modifié (agrandi, transformé ou reconstruit) doit s'intégrer au site bâti et non bâti ;

3. à l'affectation d'une zone dans l'hypothèse d'une extension (transformation, agrandissement) d'un bâtiment existant avant l'entrée en vigueur d'un plan de secteur (dont l'affectation est conforme aux prescriptions du plan de secteur donc par exemple situé en zone d'activité économique) impliquant une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë (zone agricole par exemple)⁷¹. Concrètement, on vise l'extension d'une industrie existante avant l'entrée en vigueur du plan de secteur sur une « zone non industrielle » (sauf s'il s'agit d'une zone de parc, naturelle ou de périmètres de point de vue remarquable). Le projet doit répondre à des besoins économiques ;
4. à une zone du plan de secteur qui n'est pas compatible avec l'objet de la demande. Il s'agit de la règle du **comblement** applicable dans les conditions visées à l'article 112 du CWATUPE. D'abord, la règle ne s'applique pas aux zones naturelles, de parcs et aux périmètres remarquables. Ensuite, le terrain doit être situé entre deux habitations existantes avant l'entrée en vigueur du PS et distantes de maximum 100 mètres. Le terrain et les habitations doivent être situés à front de voiries et du même côté d'une voie publique suffisamment équipée. Enfin, les constructions, transformations,... doivent s'intégrer au site bâti et non bâti ;
5. à une zone au plan de secteur puisque les établissements destinés à l'extraction ou à la valorisation des roches peuvent être admis en dehors des zones d'extraction⁷². Des conditions doivent être rencontrées. Premièrement, l'exploitation doit se faire à partir d'une carrière ayant déjà été exploitée. Deuxièmement, l'établissement est nécessaire à un chantier de rénovation, de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction d'un immeuble dans le respect du site bâti. Enfin, la durée est limitée dans le temps (chantier temporaire).

Ces dérogations sont soumises à une procédure particulière (*cf. infra*).

Enfin, l'article 127, §3, du CWATUPE prévoit que le permis puisse être accordé **en s'écartant** du PS, du PCA, du RCU ou d'un plan d'alignement pour certains travaux (ceux sollicités par une personne de droit public, ceux qui sont d'utilité publique, dans une zone bleue ou dans les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes, situés dans les périmètre de sites à réaménager ou de remembrement urbain ou

⁷⁰ Article 111, alinéa 1, du CWATUPE.

⁷¹ Article 111, alinéa 2, du CWATUPE.

⁷² Article 110, du CWATUPE.

ceux visés à l'article 182 et enfin les constructions et équipements de service public ou communautaire) et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de forces du paysage.

4.4.3.4 Le déroulement de la procédure

Les règles générales relatives aux délais sont énoncées aux articles 8 à 10 du CWATUPE :

- Tout envoi doit permettre de donner une date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte (auparavant c'était uniquement par recommandé à la poste). Le Gouvernement peut établir la liste de ces procédés (article 8, alinéa 1 et 2, du CWATUPE) ;
- L'envoi doit se faire **au plus tard** le jour de l'échéance du délai (article 8, alinéa 3, du CWATUPE) ;
- Les délais sont toujours calculés en jours **calendrier** ;
- Le jour de la **réception** de l'acte constitue le point de départ du délai, il n'est pas inclus (article 9 du CWATUPE) ;
- Le jour de l'**échéance** est compté dans le délai. S'il tombe pendant un week-end ou lors d'un jour férié, le jour de l'échéance est décalé au jour ouvrable le plus proche (article 10 du CWATUPE).

Les procédures varient en fonction des hypothèses vues ci-dessus (procédures I à IV) et du fait que le permis est dérogatoire.

4.4.3.4.1 Procédure générale (Procédure I et II)

Les articles 115 et suivants du CWATUPE établissent la procédure générale.

La demande doit être envoyée ou déposée contre récépissé à la maison communale. Dans les 15 jours, la commune adresse un accusé de réception sur le caractère complet de la demande. La composition de la demande est précisée dans les articles 284 et suivants du CWATUPE. Elle varie en fonction des permis demandés (bâtir, transformer, démolir,...).

Le Collège communal doit envoyer sa décision dans les délais à compter de la date de l'accusé de l'envoi ou du récépissé de l'article 115. Les délais sont variables en fonction des avis requis ou des mesures de publicité. Ils sont précisés à l'article 117 du CWATUPE :

- 30 jours lorsque la demande ne requiert pas l'avis du Fonctionnaire Délégué, des services et commissions ou des mesures de publicité particulières ;
- 70 jours lorsque la demande ne requiert pas l'avis du Fonctionnaire Délégué mais bien celui de services/commissions ou des mesures de publicité particulières ;
- 75 jours lorsque la demande ne requiert pas l'avis des services/commissions ou des mesures de publicité particulières mais bien l'avis préalable du Fonctionnaire Délégué ;
- 115 jours lorsque la demande requiert l'avis du Fonctionnaire Délégué ou sa décision sur demande de dérogation (voir 114 du CWATUPE) ainsi que des mesures particulières de publicité (déterminées par le GW aux articles 330 et suivants) ou des avis des services/commissions s'ils existent (CCATM).

Le demandeur est informé de l'état de sa demande à quasi toutes les étapes (information sur la transmission du dossier au Fonctionnaire Délégué, s'il manque des pièces, etc. – article 116 du CWATUPE).

Les **délais** sont des délais de rigueur avec saisine possible du Fonctionnaire Délégué. En d'autres termes, l'administration est obligée de répondre dans les délais établis par le code.

S'il n'y a pas de réponse dans les délais, le demandeur peut saisir le Fonctionnaire Délégué pour lui demander de statuer⁷³. Celui-ci a 35 jours pour statuer, sinon son silence sera assimilé à un refus tacite du permis.

4.4.3.4.2 *Procédure particulière (Procédure III)*

C'est l'article 127 qui établit les règles à appliquer dans le cadre de la procédure III (l'autorité compétente pour délivrer le permis est le Fonctionnaire Délégué ou le Gouvernement).

La demande de permis est adressée au Fonctionnaire Délégué qui notifie par envoi le caractère complet du dossier dans les 15 jours ainsi que les instances qui sont éventuellement consultées ou encore s'il y a des mesures particulières de publicité.

Le Collège rend son avis dans les 30 jours à partir de la réception du dossier par le Fonctionnaire Délégué⁷⁴. Ce délai est porté à 70 jours lorsque la demande requiert des mesures particulières de publicité ou l'avis de la CCATM.

Si le permis est octroyé par le Gouvernement, l'avis du Fonctionnaire Délégué est requis en plus de celui du Collège⁷⁵.

Si le permis est délivré par le Fonctionnaire Délégué, la décision doit être prise dans les 90 ou les 130 jours de la réception, en fonction des avis et mesures de publicité particulières⁷⁶.

Si le permis est délivré par le Gouvernement, la décision est envoyée dans les 60 jours à dater de la réception de l'avis du Fonctionnaire Délégué.

4.4.3.4.3 *Permis unique (Procédure IV) article 131 du CWATUPE*

Si le projet nécessite à la fois un permis d'urbanisme et un permis d'environnement, la demande peut faire l'objet d'une procédure unique, selon les règles établies par le chapitre XI du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. La procédure s'apparente à celle du permis d'urbanisme :

- Une seule demande ;
- Jugée recevable ou non par le FD et FT (fonctionnaire technique) ;
- Procédures de consultation et d'avis et enquête publique ;
- Rédaction d'un rapport de synthèse (FD et FT⁷⁷) ;
- Décision d'octroi ou de refus de l'autorité.

4.4.3.5 *Les recours*

Le Code ne connaît qu'un niveau de recours, lequel s'effectue auprès du Gouvernement wallon et constitue un préalable obligatoire à toute requête pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Les recours ouverts devant le Gouvernement peuvent être formulés par le demandeur, le Collège communal ou le FD. Selon les modalités prévues par l'article 119, § 1^{er}, du CWATUPE, le **demandeur** peut introduire un recours motivé auprès du Gouvernement wallon. Il faut se référer à l'article 127, §6, du CWATUPE pour les permis accordés par le Fonctionnaire Délégué.

⁷³ Article 118 du CWATUPE.

⁷⁴ Article 127, §2, du CWATUPE.

⁷⁵ Article 127, §5, du CWATUPE.

⁷⁶ Article 127, §4, du CWATUPE.

⁷⁷ Le FT (fonctionnaire technique) est l'équivalent du FD (Fonctionnaire Délégué) dans le domaine de l'environnement.

En application de 119, §2, du CWATUPE, le **Collège communal** peut introduire un recours contre la décision sur saisine du Fonctionnaire Délégué (119 et 127, §6) ou l'absence de décision dans les délais sur saisine, ce qui équivaut à un refus. Ce recours a un effet suspensif (décision non exécutoire) :

- Après saisine du FD si absence de décision du Collège ;
- Si compétence d'octroi du PU.

Enfin, le **Fonctionnaire Délégué** peut introduire un recours motivé auprès du Gouvernement dans les cas prévus à l'article 108, §2, du CWATUPE c'est-à-dire :

- Lorsque la décision du Collège est divergente de l'avis émis par la CCATM dans le cadre d'une consultation obligatoire ;
- Lorsque, en l'absence d'une CCATM, les observations émises lors d'une enquête publique ne sont pas rencontrées dans la décision du Collège. Un quota minimum d'observations par nombre d'habitants est requis pour ouvrir le recours ;
- Lorsque le Gouvernement a décidé la révision d'un PCA ou l'établissement d'un PCA ayant pour effet de réviser ou d'annuler tout ou partie du permis de lotir.

Avant la réforme opérée par le RESA en 2005, les hypothèses étaient plus nombreuses. A l'heure actuelle, le Fonctionnaire Délégué dispose pour ces cas d'un pouvoir de suspension (article 108 § 1^{er}, alinéa, 2, du CWATUPE).

Les recours contre les permis d'urbanisme et d'urbanisation peuvent être introduits soit par le demandeur, soit par le Collège communal, soit par le Fonctionnaire Délégué. Les tiers intéressés (les voisins, par exemple) ne peuvent donc pas introduire de recours, à l'inverse de ce qui est prévu dans le cadre du permis unique où le recours est ouvert à toute personne justifiant d'un **intérêt**, ce qui est plus large que ce qui est prévu pour les permis d'urbanisme. Cette divergence pose un problème d'équité entre les tiers selon qu'ils peuvent être concernés par un projet nécessitant un permis d'urbanisme ou un permis d'environnement puisque dans la première hypothèse ils ne disposent uniquement d'un recours au Conseil d'État.

Du point de vue procédural, l'article 120, alinéa 2, du CWATUPE, instaure une Commission d'avis auprès du Gouvernement en vue de l'éclairer sur l'objet de la demande. Le Gouvernement sollicite l'avis de la Commission et invite le demandeur, le Collège, le FD ou ses représentants et la Commission à une audition dans les 55 jours à dater de la réception du recours.

La Commission est composée d'un président, représentant le Gouvernement, de deux membres choisis parmi les personnes proposées par la CRAT et de deux membres choisis parmi les personnes proposées par l'Ordre des Architectes⁷⁸. Si le bien qui fait l'objet d'un recours est un bien classé, alors un représentant de la Commission royale des monuments, sites et fouilles siège au sein de la commission d'avis. Les membres sont nommés par le Gouvernement.

Un quorum est prévu pour que la Commission puisse délibérer valablement : le président et deux membres au moins doivent être présents.

Dans les 75 jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement notifie sa décision par envoi au demandeur, au collège communal et au fonctionnaire délégué⁷⁹. Il s'agit d'un délai de rigueur, le dépassement du délai n'emportant aucune conséquence. Dès lors, à défaut

⁷⁸ Article 120, alinéa 3, du CWATUPE.

⁷⁹ Article 121, alinéa 1^{er}, du CWATUPE.

d'envoi dans les 75 jours, le demandeur peut adresser un rappel au Gouvernement lequel a 30 jours pour se prononcer, lequel est un délai d'ordre. En effet, à défaut de décision dans les 30 jours, la décision qui fait l'objet du recours est confirmée.

Il faut savoir qu'avant l'adoption du RESAter, un recours était possible devant le fonctionnaire délégué en vertu de l'article 122 du CWATUPE pour les travaux de minime importance qui ne requéraient pas l'avis du Fonctionnaire Délégué ou le concours d'un architecte. Dès lors, deux voies de recours parallèles coexistaient pour d'une part, les permis d'urbanisme et les permis de lotir (devant le Gouvernement) et, d'autre part, pour les permis non soumis à l'avis du fonctionnaire délégué (devant le fonctionnaire délégué), ce qui pouvait entraîner une certaine confusion dans le chef de l'auteur du recours. Cette disposition a été supprimée par le RESA ter, afin de veiller à une simplification procédurale cohérente et de centraliser l'entière des demandes de recours auprès d'une seule instance⁸⁰.

4.4.3.6 La déclaration (ex-certification)

Avant la réforme opérée par le décret RESA, un mécanisme de certification avait été établi. Il consistait en l'obligation de faire vérifier la conformité au permis d'urbanisme des travaux réalisés (articles 139 et 85 du CWATUPE).

L'objectif était de permettre la constatation d'infractions **légères** impliquant une régularisation possible.

- Permis de régularisation (Remarque : le Collège n'était pas tenu par l'appréciation du certificateur et pouvait considérer l'infraction comme lourde) ;
- Transaction : 250 €.

Il existait également des infractions **lourdes** n'impliquant quant à elles pas de régularisation.

Ce système a été abandonné au profit d'une déclaration adressée simultanément au Collège et au Fonctionnaire Délégué⁸¹ certifiant que :

- Les travaux sont ou ne sont pas achevés dans le délai endéans lequel ils devaient être achevés ;
- Les travaux ont ou n'ont pas été exécutés en conformité avec le permis délivré.

Dans l'hypothèse où les travaux n'ont pas été achevés dans les délais ou ne sont pas conformes au permis délivré, la déclaration doit contenir une liste des travaux qui n'ont pas été exécutés ou les raisons du non respect du permis.

4.4.3.7 Mesures diverses d'information des tiers

Les permis d'urbanisation ou d'urbanisme peuvent être consultés par le public.

En application de l'article 150, 2°, du CWATUPE, tout tiers intéressé peut prendre connaissance des permis délivrés. Les conditions d'information quant au contenu sont établies par l'article 444 du CWATUPE (consultation sur place).

De plus, en principe, les communes doivent tenir un inventaire de toutes les parcelles pour lesquelles il existe un permis de lotir (ou un permis d'urbanisation) non frappés de caducité et qui ne sont pas bâties ainsi que les parcelles de terrain non bâties situées dans le périmètre de la zone d'habitat prévue au plan de secteur ou au plan communal d'aménagement⁸². Cet inventaire n'existe cependant pas en réalité.

⁸⁰ Doc. Parlement wallon, (2008-2009)972/1, p. 25.

⁸¹ Article 139 du CWATUPE.

⁸² Article 151 du CWATUPE.

Les riverains propriétaires peuvent prendre connaissance des **demandes** de permis d'urbanisme ou de lotir (et aujourd'hui, en principe de permis d'urbanisation) introduites. Les conditions sont déterminées par le Gouvernement (article 445 du CWATUPE).

Comment sait-on qu'il y a un permis ? Un avis indiquant qu'un permis a été délivré est affiché sur le chantier dès le commencement des travaux⁸³.

4.4.3.8 Infractions - Sanctions

Il existe différentes possibilités d'action : sanctions pénales, réparation directe, action civile, transaction et interruption des travaux. Les articles 153 et suivants du CWATUPE constituent la base de ces actions. Ils ont été modifiés par un décret du 24 mai 2007 qui garantit l'intervention des autorités judiciaires ou administratives en toute hypothèse face à une infraction urbanistique. Dès lors, tous les actes et travaux exécutés ou maintenus font l'objet soit d'une sanction, soit d'une réparation, soit encore d'une régularisation combinée avec une transaction. Une circulaire du 5 juillet 2007 précise les modalités d'application, notamment des articles 153 à 159 bis.

Une série de manquements sont érigés **en infraction pénale** par l'article 154 du CWATUPE.

On distingue les **infractions continues** (l'infraction est instantanée – construire une maison sans permis – mais son maintien constitue l'infraction continue – laisser la construction sans permis –, il y aura prescription uniquement après la fin de l'infraction – la régularisation ou la destruction) mais il y a également des **infractions instantanées** (prescription après 5 ans).

Les infractions pénales consistent en le fait de :

- **Exécuter** des actes et travaux soumis à permis ou procéder à l'urbanisation d'un bien mais sans permis (préalable, postérieurement à la péremption ou à l'acte ou à l'arrêt de suspension du permis) ;
 - o Actes et travaux soumis à permis réalisés après péremption du permis ;
 - o Actes et travaux soumis à permis mais réalisés après suspension du permis ;
 - o Actes et travaux soumis à permis et réalisés en violation du contenu permis.
- **Poursuivre** des actes ou l'urbanisation d'un bien sans permis, au-delà de la validité du permis, postérieurement à sa péremption ou postérieurement à l'acte ou à l'arrêt de suspension du permis ;
- **Maintenir** des actes et travaux exécutés sans permis ;
- **Enfreindre** les prescriptions d'un plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un permis d'urbanisme, des permis de lotir ou des permis d'urbanisation, de règlements d'urbanisme ;
- **Enfreindre les règles de publicité** de la demande de permis visées à l'article 4 ;
- **Ne pas se conformer à l'article 134 du CWATUPE** (mesure de publicité du permis) ;
- **Violer** les dispositions relatives à la protection du patrimoine (Livre III du CWATUPE) ;
- **Exécuter et maintenir** des travaux de minime importance nécessitant une déclaration sans établir cette dernière ;
- **Exécuter ou maintenir** les travaux visés à l'article 129, §3, du CWATUPE (réseaux)

⁸³ Article 134 du CWATUPE.

sans déclaration préalable ou que le Collège estime la force majeure non fondée.

4.4.3.8.1 *Les sanctions pénales*

A ces infractions sont associées des **sanctions** imposant des peines correctionnelles (emprisonnement de 8 jours à 3 mois et amendes de 100 à 300.000 euros). Ces montants sont à multiplier par 40. Le fait d'être un professionnel (architecte, géomètre, promoteur immobilier, etc.) constitue une circonstance aggravante ; les montants des sanctions sont de 2.000 à 600.000 euros et de 15 jours à 6 mois d'emprisonnement (article 154, alinéa 4, du CWATUPE).

L'auteur des actes est poursuivi mais le propriétaire qui tolère ou consent le/au placement d'installations fixes ou mobiles peut également être inquiété⁸⁴.

L'action pénale peut être complétée par une demande de réparation directe.

4.4.3.8.2 *La réparation directe*

L'initiative de la demande devant le tribunal appartient **exclusivement** au Fonctionnaire Délégué ou au Collège⁸⁵. Le tribunal correctionnel peut ordonner suite à cette demande⁸⁶ :

- La remise en état des lieux ou la cessation de l'utilisation abusive ;
- L'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement ;
- Le paiement de la plus-value acquise par le bien suite à l'infraction à la condition qu'il ne soit pas inscrit sur la liste de sauvegarde ni classé.

Le juge est **lié** au choix du Fonctionnaire Délégué ou du Collège communal. Il détermine le délai d'exécution de la réparation qui est de maximum un an (article 155, §2, alinéa 2, du CWATUPE). Il détermine également le montant dû dans la troisième hypothèse (article 155, §2, alinéa 3, du CWATUPE).

Le juge contrôle la **légalité** de la demande mais pas son opportunité (demande manifestement disproportionnée au regard de la gravité de l'infraction).

Le tiers lésé est **lié** au choix et à la décision du Fonctionnaire Délégué ou du Collège communal de demander réparation ou non (sans préjudice d'une action en dommage et intérêts)⁸⁷.

Si le condamné n'exécute pas la sentence, le demandeur, le FD ou le Collège pourra pourvoir d'office à son exécution, on parlera alors de réparation d'office (article 154, §4, du CWATUPE)

Si le jugement ordonne une remise en état ou la réalisation de travaux, il ne sera pas nécessaire d'avoir un permis d'urbanisme pour réaliser les travaux (article 154, §5, du CWATUPE). L'objectif de cette disposition est d'éviter les ententes entre le promoteur et l'administration.

4.4.3.8.3 *L'action civile*

La base de l'action civile est ancrée à l'article 157 du CWATUPE. L'action civile est subsidiaire à l'action pénale. On ne peut l'entamer que si la voie pénale n'est plus possible (« *Le pénal tient le civil en état* »).

Elle est mise en œuvre par le Fonctionnaire Délégué ou le Collège communal. Les droits sont

⁸⁴ Article 154, alinéa 2, du CWATUPE.

⁸⁵ Article 155, § 1^{er}, du CWATUPE.

⁸⁶ Article 155, §2, du CWATUPE.

⁸⁷ Article 155, §3, du CWATUPE.

limités quant au choix de la réparation à celui du Fonctionnaire Délégué ou du Collège.

Remarques :

Les acquéreurs ou les locataires peuvent demander l'annulation de leur contrat d'acquisition ou de location en plus des dommages et intérêts éventuels⁸⁸.

Attention, il faut qu'il y ait faute dans le chef du vendeur :

- Vente de lots dans PL ou permis d'urbanisation et charges non exécutées ;
- Vente d'un terrain sans les mentions nécessaires.

Il n'y a pas nécessairement de poursuite, l'administration peut transiger (*cf.* code de la route).

4.4.3.8.4 Les transactions

La transaction consiste en une convention passée entre le Ministère public et l'individu ayant pour effet d'éteindre l'infraction moyennant paiement.

Elle n'est possible que dans les cas énumérés à l'article 155, §6, du CWATUPE. Deux hypothèses sont envisagées. D'une part, elle est proposée au contrevenant par le Gouvernement ou le FD, d'un commun accord avec le Collège communal pour les actes et travaux qui auraient pu obtenir un permis, soit sur la base de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des travaux, soit sur la base de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande (article 155, §6, alinéa 1, du CWATUPE). D'autre part, elle est proposée au contrevenant par le FD (pas par le Gouvernement) de commun accord avec le Collège communal lorsque l'infraction consiste en l'exécution et le maintien d'actes et travaux soumis à déclaration urbanistique préalable (de 84, §2, alinéa 2, 4° ou de 129, §3, du CWATUPE) et en l'absence d'une telle déclaration (article 155, §6, alinéa 2, du CWATUPE).

La transaction n'est possible que si le Procureur du Roi n'a pas marqué son intention de poursuivre dans les nonante jours de la demande qui lui est faite (article 155, §6, dernier alinéa, du CWATUPE).

Le droit des tiers suit celui de l'autorité : si la transaction a lieu, la réparation directe n'est plus possible. La transaction permet de maintenir les travaux effectués sans permis et éteint toute action du Ministère public et toute réparation directe.

Mais on connaît le temps nécessaire pour la poursuite des infractions, il est donc nécessaire de faire interrompre les travaux ce qui permet de diminuer le risque de pérennité de la situation.

4.4.3.8.5 L'interruption des travaux

La possibilité d'interrompre les travaux concerne **uniquement** les actes et travaux exécutés sans permis ou sans en respecter le contenu, sans déclaration le cas échéant ou sans déclaration préalable pour les réseaux (article 129, §3, du CWATUPE)⁸⁹.

L'interruption des travaux est ordonnée verbalement et sur place par un agent (article 158 du CWATUPE). Dès l'ordre donné, il est dressé un procès verbal de constat de l'infraction. L'ordre doit être confirmé par voie écrite par le Bourgmestre ou le Fonctionnaire Délégué dans les cinq jours. Une copie est adressée au procureur du Roi qui peut exercer les pouvoirs qui lui sont reconnus à l'article 155 ou 157 du CWATUPE (article 158, alinéa 2, du CWATUPE). Il est possible de faire lever l'interdiction via un référé.

Si le permis est vraisemblablement illégal, l'action prévue à l'article 158 est impossible.

⁸⁸ Article 155, §7, du CWATUPE.

⁸⁹ Article 158 du CWATUPE.

Il reste deux voies possibles pour interrompre les travaux : le référé administratif devant le Conseil d'Etat (mais il faut des motifs sérieux et un préjudice grave difficilement réparable) et le référé judiciaire (article 584 du code judiciaire).

ABREVIATIONS

AGW : Arrêté du Gouvernement wallon

CCATM : Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité

CRAT : Commission régionale d'aménagement du territoire

CU1 : Certificat d'urbanisme n°1

CU2 : Certificat d'urbanisme n°2

CWATUPE : Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine *et de l'énergie*.

CWEDD : Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable

DGRNE : Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement

FD : Fonctionnaire délégué

FT : Fonctionnaire technique

L.S.R.I. : Loi spéciale de réformes institutionnelles (du 8 août 1980)

PCA : Plan communal d'aménagement

PL : Permis de lotir

PS : Plan de secteur

PU : Permis d'urbanisme

PU° : Permis d'urbanisation

RCU : Règlement communal d'urbanisme

RESA : Relance économique et simplification administrative

RRU : Règlement régional d'urbanisme

RUE : rapport urbanistique et environnemental

SAR : Site à réaménager

SDEC : Schéma de développement de l'espace communautaire

SDER : Schéma de développement de l'espace régional

SSC : Schéma de structure communal

TCE : Traité instituant la Communauté européenne

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

UE : Union européenne

ZACC : Zone d'aménagement communal concerté

ZACCI : Zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel

ZIP : Zone d'initiative privilégiée