

Le régime des permis, déclarations et certificats : entre restructuration et inachèvement

Jacques SAMBON

Chargé de cours à l'Université Saint-Louis
Avocat

Section 1

Objet de la présente contribution

1. La présente contribution fait suite à la présentation qu'a effectuée Dominique Lagasse des principales nouveautés en matière de permis, déclarations et certificats¹.

Il m'a été demandé d'exprimer un point de vue, une évaluation du nouveau régime. La matière est importante, puisqu'elle ne concerne pas moins de 122 articles. J'ai dû opérer certains choix. Ainsi, je ne m'attarderai pas sur le régime du permis d'urbanisation² ou sur la procédure afférente aux permis impliquant des travaux de voirie³, l'analyse qu'a développée Dominique Lagasse étant suffisamment significative.

Section 2

Les objectifs généraux de la réforme

2. La « réforme »⁴ du CWATUPE, qui se manifeste par l'adoption du « Code du développement territorial » et par la transformation de l'ancien Code en un « Code wallon du patrimoine »⁵, vise à assurer les objectifs de la déclaration de politique régionale du 16 juillet 2009, en particulier les « objectifs de simplification et d'accé-

¹ Je me réfère à la contribution de Dominique Lagasse – que je remercie, par ailleurs, pour sa lecture attentive de la présente contribution et pour ses précieux commentaires – sous la référence « D. LAGASSE, numéro de paragraphe »).

² Cf. D. LAGASSE, n^{os} 17-18.

³ Cf. D. LAGASSE, n^{os} 25-30.

⁴ Exposé des motifs, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n^o 942/1, p. 2.

⁵ Art. 2 du décret « abrogeant les art. 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie et formant le Code du développement territorial », adopté par le Parlement wallon le 24 avril 2014.

lération des procédures» afin de «garantir la cohérence, la praticabilité, la lisibilité, la stabilité et la sécurité juridique» du nouveau Code⁶.

L'objectif fondamental de la réforme déborde largement le cadre du régime des permis, déclarations et certificats comme en témoigne le «slogan»⁷: «promouvoir un urbanisme de projets en lieu et place d'un urbanisme de contraintes», ce qui implique «la promotion des outils à valeur indicative en lieu et place de certains instruments à valeur réglementaire»⁸. Sous cet angle, le cœur de la réforme se concentre d'abord dans le titre II du Code, titre relatif à la planification.

3. Certes, le titre IV «Les permis, les déclarations et les certificats d'urbanisme» tend également à assurer les objectifs de «lisibilité», de «simplification» et d'«accélération des procédures»⁹.

L'objectif de lisibilité est cependant transversal dans le Code. Il s'effectue par une «restructuration» des normes existantes et par une présentation formelle plus cohérente sous une numérotation séquentielle nouvelle.

L'objectif de simplification, au regard des exemples qu'en donne l'exposé des motifs, est d'abord assumé au niveau des outils de développement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il est invoqué, dans le champ d'application du livre IV du Code, en ce qui concerne la suppression de «l'étape trop souvent vaine de la saisine du fonctionnaire délégué en cas de silence du collège communal» et en ce qui concerne l'«unification des procédures de participation et (...) d'évaluation des incidences environnementales»¹⁰.

L'objectif d'accélération des procédures concerne tant les instruments généraux que les régimes d'autorisation dans lesquels est mis en exergue, outre la suppression déjà invoquée de la saisine du fonctionnaire délégué, l'instauration «dans le droit de l'urbanisme (d') un délai de rigueur»¹¹.

4. Le CoDT procède donc d'une volonté de systématisation formelle et matérielle des règles juridiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. La structure formelle du titre IV du CoDT en témoigne¹².

D'abord, les «généralités» à savoir les régimes juridiques – permis d'urbanisme, permis d'urbanisation, déclaration, certificat d'urbanisme, exonération – et les actes et travaux soumis à ces différents régimes.

Ensuite, la «procédure», où sont identifiés les autorités compétentes et les décisions qui relèvent de leurs attributions, les étapes de l'instruction des demandes, les formalités spécifiques complémentaires (enquête publique, consultation de voisinage, formalités liées à l'ouverture ou à la modification de la voirie communale,

⁶ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 2.

⁷ Selon le terme employé dans l'exposé des motifs, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 5.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, pp. 4 et 5.

¹⁰ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 5. Cf. *infra*, n° 10.

¹¹ *Ibid.* Cf. *infra*, n° 25.

¹² Cf. D. LAGASSE, n° 1, note 1.

exigence d'un certificat de patrimoine ou d'un schéma d'urbanisation), les délais de décision (et la sanction du non-respect de ces délais), les motifs des décisions, les mécanismes de recours et les formalités post-décisoires.

Enfin, les « effets du permis », puis les obligations d'information et de renseignement, les liens avec les autres polices administratives et les dispositions transitoires.

C'est convaincant et séduisant, même si la structure n'est pas parfaite¹³. Ainsi, le livre IV, qui nous concerne, est composé de sept titres, mais dans lequel il n'existe pas de titre II, mais bien deux titres III¹⁴. Ou encore, si le titre III du livre IV, consacré à la « procédure », comporte treize chapitres qui sont bien numérotés de I à XIII, l'on y trouve deux chapitres V et pas de chapitre VI. Parfois, c'est l'intitulé des chapitres qui est déficient : le chapitre V du titre I^{er} relatif aux actes qui ne sont pas soumis à permis d'urbanisation, est singulièrement intitulé « Des actes et travaux exonérés de permis ou de déclaration ».

Par ailleurs, la systématisation peut entraîner certaines redondances. Ainsi, en ce qui concerne les déclarations¹⁵, l'article D.IV.11 précise que « le collège communal examine la recevabilité des déclarations », l'article D.IV.63 énonce que « le collège communal peut se prononcer explicitement sur la recevabilité de la déclaration et sa conformité à la liste arrêtée en application de l'article D.IV.5 et le notifier au déclarant dans les trente jours de la réception de l'envoi ou du récépissé visé à l'article D.IV.30 » en ajoutant qu'« à défaut, le déclarant peut passer à l'exécution des actes et travaux » et l'article D.IV.103 énonce de même que « le déclarant est autorisé à exécuter les actes et travaux conformes à la déclaration dans les trente jours de l'accusé de réception du caractère complet de la déclaration, à défaut d'opposition du collège communal dans le délai fixé à l'article D.IV.63 ».

5. Dans le CoDT, cet objectif de systématisation formelle et matérielle a néanmoins ses limites, et ce pour trois raisons.

5.1. D'une part, « des pans entiers de la réforme se font, en réalité, à droit constant »¹⁶.

L'affirmation se veut rassurante au regard de l'ampleur de la réforme. Mais, ce faisant, la reformulation ou la clarification des règles existantes n'est pas systématique.

Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple du maintien d'un mélange peu judicieux de dispositions procédurales et de règles de compétence, l'on peut citer l'article D.IV.5 qui énumère les permis délivrés par le fonctionnaire délégué et qui vise, en son point 11°, les « actes et travaux situés dans un périmètre de remembrement

¹³ Comme le relevèrent le C.W.E.D. et la C.R.A.T. (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1bis, p. 300, et n° 942/1ter, p. 336).

¹⁴ Cette incohérence est d'autant plus inexplicable que la section de législation du Conseil d'État l'avait relevée dans les considérations finales de son avis... (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 164).

¹⁵ Sur ce régime : D. LAGASSE, n° 24.

¹⁶ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 2.

urbain». Cette disposition, à l'instar de l'article 127, § 1^{er}, 8°, du CWATUPE, précise en outre la procédure d'élaboration de ce périmètre. Il eut été plus lisible, et plus cohérent, que cette procédure soit définie dans le livre II, au titre IV relatif aux périmètres spécifiques et qu'elle soit harmonisée avec la procédure de droit commun d'adoption de ces périmètres¹⁷.

5.2. D'autre part, toutes les dispositions concernant les permis ne se retrouvent pas dans le livre IV du CoDT.

Ainsi, les objectifs poursuivis ou les délégations accordées, relèvent du livre I^{er} et de ses mesures d'exécution. Le régime des dérogations et des écarts aux outils du développement territorial relève du livre II. De manière plus générale, les dispositions relatives à la planification ont une incidence déterminante sur le régime de délivrance des permis, non seulement en ce qu'elles déterminent les hypothèses et conditions de dérogations – portée matérielle directe de la planification sur le régime de permis –, mais aussi en ce que la présence de certains périmètres (PRU, PER) modifie les règles de compétences. Par ailleurs, l'instauration d'instruments indicatifs, desquels les permis peuvent s'écarter, réduit l'étendue des hypothèses de participation du public – portée procédurale de la planification sur la délivrance des permis –.

De plus, toutes les dispositions qui concernent les permis d'urbanisme et d'urbanisation ne se retrouvent pas dans les sept livres du CoDT. Bien au contraire, la réforme a renforcé la diffraction externe des règles relatives à ces permis.

L'on songe ainsi aux dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments du décret du 28 novembre 2013¹⁸, aux dispositions relatives à la voirie communale du décret du 6 février 2014¹⁹, aux dispositions relatives au patrimoine du décret du 11 avril 2014²⁰ et aux dispositions relatives à la participation du public et à l'évaluation des incidences sur l'environnement du Livre I^{er} du Code de l'environnement auquel se réfère le CoDT (cf. art. D.I.4 et D.I.5) et qu'il complète par ailleurs.

Cette multiplication des instruments pose le problème de leur articulation matérielle et formelle²¹. Dominique Lagasse a rappelé dans sa contribution²², comme le relevait déjà la section de législation du Conseil d'État, les difficultés d'articulation entre le CoDT et le décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale. En outre, l'on relèvera que le décret «abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine

¹⁷ Cf. sur ce point, l'avis du C.W.E.D.D., *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1bis, p. 324.

¹⁸ M.B., 27 décembre 2013.

¹⁹ M.B., 4 mars 2014.

²⁰ Décret du 11 avril 2014 modifiant le livre III du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, patrimoine et de l'énergie portant les dispositions relatives au patrimoine.

²¹ Outre le fait que la multiplication de corpus normatifs distincts s'écarter du caractère fédérateur d'une codification de ces matières (sur la codification, cf. le numéro spécial 2005 de la revue *Aménagement-Environnement*: «Codification, environnement et urbanisme»).

²² Cf. D. LAGASSE, n° 25.

et de l
que se
décret
toire,
tives a
du dé
ticle 1
faites
CWA'

6
Noml
la jur:
soit p

- 1

F

- 1

(

- 1

c

- 1

I

- 1

1

- 1

1

en lu:

versé:

les sc

exem

rieur

des o

23 L

P

P

24 C

25 C

26 C

n

27 C

28 L

29 C

et de l'énergie et formant le Code du développement territorial » a été adopté sans que soient prises en considération les modifications qu'apporte au CWATUPE le décret du 11 avril 2014 au « Livre III du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie portant les dispositions relatives au patrimoine ». Ainsi, tant l'article 2 du décret du 11 avril 2014 que l'article 30 du décret adoptant le CoDT insèrent un nouveau 14° dans les définitions de l'article 187 du CWATUPE devenu le Code du patrimoine. De même, les références faites par les articles 6 et 15 du décret du 11 avril 2014 à l'article 84, § 1^{er}, 14°, du CWATUPE n'ont pas été adaptées aux dispositions du CoDT²³.

6. Un dernier élément est important dans la refonte du régime des permis. Nombre de dispositions procédurales nouvelles sont issues de la prise en compte de la jurisprudence, soit pour consacrer explicitement une solution jurisprudentielle, soit pour la préciser ou la corriger. L'on mentionnera ainsi :

- l'application du régime de déclaration urbanistique lors d'une modification de permis d'urbanisme en cours de mise en œuvre (art. D.IV.5, al. 2)²⁴;
- la détermination de l'autorité compétente en cas de permis mixte public/privé (art. D.IV.15)²⁵;
- le rejet de l'exigence d'une justification de la qualité juridique de mise en œuvre du permis dans le dossier de demande (art. D.IV.20, § 2)²⁶;
- la possibilité de modifier la demande de permis en cours de procédure (art. D.IV.34)²⁷;
- la suspension du délai de péremption en cas de procédure juridictionnelle (art. D.IV.90)²⁸;
- le régime de renonciation au permis (art. D.IV.96)²⁹.

Le procédé est utile lorsqu'il s'agit de consacrer une solution jurisprudentielle en lui accordant de la normativité ou lorsqu'il vise à régler une question controversée qui génère une insécurité juridique. Mais l'on peut se demander si toutes les solutions retenues étaient bien nécessaires et opportunes. Il est douteux, par exemple, que l'affirmation que « la renonciation... ne se présume pas du dépôt ultérieur d'une autre demande de permis » soit une solution plus adéquate, au regard des objectifs de l'article D.I.1, que la solution jurisprudentielle nuancée qui ne rete-

²³ L'on relèvera également la référence singulière au « livre III du Code du patrimoine ». Le Code du patrimoine reprend les dispositions relatives au patrimoine du livre III du CWATUPE mais ne comporte matériellement aucun autre livre que ce livre III.

²⁴ Cf. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 39; D. LAGASSE, n° 24.3.

²⁵ Cf. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quater, pp. 485-486; D. LAGASSE, n° 5.

²⁶ Cf. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 43, et n° 942/327quater, pp. 494 et 497; D. LAGASSE, n° 6.

²⁷ Cf. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 45.

²⁸ D. LAGASSE, n° 12.

²⁹ Cf. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 52; D. LAGASSE, n° 14.

nait la renonciation implicite qu'en cas d'incompatibilité de projets successifs³⁰. Le développement territorial visant à rencontrer de manière équilibrée le besoin de la collectivité est-il, en effet, mieux servi par le jeu, parfois stratégique et spéculatif, de la multiplication des demandes de permis émanant d'une même personne pour un même bien ?

M. Dominique Lagasse aborde nombre de ces consécutions ou aménagements de la jurisprudence existante. L'on se permettra de renvoyer à son analyse.

Section 3

Les actes et travaux relevant du livre IV du CoDT

7. En ce qui concerne le régime décisionnel des actes et travaux, comme le rappelle l'évaluation du CWATUPE, « trois types de système de contrôle » peuvent être envisagés :

« – soit le législateur prévoit une liste d'actes dispensés de permis et tous les autres actes qui ont un effet sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme doivent faire l'objet d'une autorisation préalable pour être réalisés ;

– soit le législateur prévoit une liste limitative d'actes qui sont soumis à l'obtention d'un permis préalable, les autres actes étant réputés autorisés ;

– soit le législateur prévoit les deux mécanismes simultanément, les dispenses étant des cas particuliers qui, selon le législateur, ne doivent pas faire l'objet d'un permis bien qu'ils rentrent dans une catégorie générique d'actes soumis en principe à autorisation »³¹.

Le CoDT ne modifie pas l'option du CWATUPE de recourir à la troisième solution reconnue comme étant « la plus en adéquation avec les objectifs stratégiques de sécurité juridique et de simplification administrative »³².

Si la solution ainsi retenue est classique, elle n'est pas, pour le néophyte, des plus simples. Pour simplifier, l'on pourrait dire qu'il y a des permis d'origine régionale et des permis d'origine communale :

- les permis d'origine régionale : sont soumis à permis d'urbanisme les actes et travaux visés à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, étant donné qu'ils peuvent, en raison de leur nature ou de leur impact, être qualifiés d'« impact limité » pour l'application des articles D.IV.8, alinéa 2, et D.IV.49, 1^o, ou être dispensés de

³⁰ Comme le rappelait la section de législation, « selon le Conseil d'État, pour qu'il y ait renonciation certaine à un permis, il faut que son bénéficiaire, soit y renonce expressément, soit sollicite et obtienne un permis concernant les mêmes parcelles pour un projet différent, incompatible avec le premier projet autorisé (C.E., 5 décembre 2011, n° 216.691, *Despeghel et Delpierre-Detrain* et C.E., 19 juin 2012, n° 219.860, *Bernis et Lefevre*) » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 158).

³¹ Évaluation du CWATUPE, *Rapport de caractérisation des régimes juridiques évalués*, 4 mai 2012, p. 310.

³² *Ibid.*, p. 311.

l'intervention d'un architecte, et ce sous réserve de ce que ces actes et travaux peuvent être exonérés de tout régime ou être soumis à déclaration urbanistique (art. D.IV.1, D.IV.4 et D.IV.5);

- les permis d'origine communale; peuvent être soumis à permis d'urbanisme, en fonction d'une délibération du conseil communal justifiée par le Guide communal d'urbanisme, les actes et travaux non visés à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, et non exonérés³³, ainsi que les actes et travaux soumis à déclaration (art. D.IV.4, al. 2).

8. Il n'y a là guère de nouveauté, sauf en ce qui concerne la référence au Guide communal d'urbanisme comme condition de l'intervention complémentaire des communes dans la détermination des actes et travaux soumis à permis.

En réalité, pour le champ d'application matériel des permis d'urbanisme, l'objectif de simplification et de lisibilité provient de ce que les dispositions décrétales du CoDT ne listent plus les exonérations³⁴, et qu'est déléguée au Gouvernement la mission d'élaborer une « nomenclature » c'est-à-dire, une présentation unique et commune des actes et travaux d'impact limité, dispensés de permis et de déclaration, dispensés de permis et soumis à déclaration ou exonérés de l'intervention d'un architecte³⁵.

Dans les projets réglementaires actuels, un tableau liste ces différents actes en précisant leur régime spécifique, ce qui est apparu comme « une des modifications les plus simplificatrices en terme de lisibilité et d'accès pour le citoyen »³⁶, « un progrès considérable en terme de lisibilité »³⁷. Il reste que les actes et travaux d'impact limité semblent, dans ces projets réglementaires, faire l'objet d'une énumération autonome.

Section 4

Les autorités compétentes, les actes et décisions relevant de leurs attributions

9. Le chapitre 1^{er} (« les autorités compétentes ») du titre III (« procédure ») est un bel exemple de restructuration. Sont présentés de manière systématique les

³³ Ce qui manifeste que la compétence d'exonération conférée au Gouvernement concerne tant la précision du champ d'application de l'art. D.IV. 4, al. 1^{er}, qu'une réelle compétence d'exonération de certains actes et travaux relevant en principe de l'art. D.IV. 4, al. 1^{er}.

³⁴ Seules des exonérations au champ d'application du permis d'urbanisation sont édictées au niveau décretaal (cf. art. D.IV. 6).

³⁵ « La ratio legis de cette modification est de permettre de regrouper toutes les listes des actes et travaux (exonérés, soumis à déclaration, d'impacts limités) au même endroit du Code et ne plus scinder ces listes en liste à valeur décretaal et liste à valeur réglementaire » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 41).

³⁶ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942ter, p. 452.

³⁷ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942quater, p. 474.

autorités compétentes, les limites ou conditions de leurs compétences et les actes qu'elles peuvent adopter³⁸.

Les autorités sont : le collège communal, le fonctionnaire délégué, le Gouvernement (avec ou sans délégation au Ministre dans les mesures d'exécution³⁹) et le Parlement pour les « permis parlementaires »⁴⁰.

Il reste que toutes les compétences de ces autorités ne sont pas édictées, ni même rappelées, dans le chapitre I^{er} du titre III. Il y va ainsi de la compétence du Gouvernement pour statuer sur la procédure conjointe plan-permis (art. D.II.50)⁴¹ ou de la compétence du Gouvernement pour statuer sur une demande de recherche de mines (art. D.IV.111).

10. Les conditions ou limites des compétences de ces autorités sont précisées :

- pour le collège communal : autonomie décisionnelle, avis préalable du fonctionnaire délégué ou avis conforme du fonctionnaire délégué ;
- pour le fonctionnaire délégué : compétence décisionnelle lorsque le permis concerne « en tout ou en partie » des actes et travaux visés à l'article D.IV.15 sauf « si l'élément qui fait entrer le projet dans la catégorie mixte porte exclusivement sur un équipement public ou communautaire ou sur l'utilité publique », hypothèse où le conseil communal reste compétent⁴², et sauf si ces actes et travaux relèvent de la compétence du Gouvernement en application de l'article D.IV.17 ou de la compétence du Parlement en application de l'article D.IV.18 ;
- pour le Gouvernement : compétence pour statuer sur les demandes de permis visées à l'article D.IV.15 dont il arrête la liste (art. D.IV.17), sauf si ces actes et travaux relèvent de la compétence du Parlement en application de l'article D.IV.18⁴³ ;
- pour le Parlement : compétence décisionnelle sur base d'un projet de décret en ce qui concerne les actes et travaux visés à l'article D.IV.18 ;

De même sont énumérés les actes et décisions qui relèvent de leurs compétences :

- pour le collège communal : le permis d'urbanisme, le permis d'urbanisation, le certificat d'urbanisme et la déclaration⁴⁴ ;
- pour le fonctionnaire délégué : le permis d'urbanisme, le permis d'urbanisation et le certificat d'urbanisme ;

³⁸ Les dispositions concernent tant les autorités compétentes en première instance que sur recours. L'on ne traitera ici que des autorités compétentes en première instance.

³⁹ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942^{quater}, p. 488.

⁴⁰ *Cf. infra*, n°s 15-16.

⁴¹ *Cf. D. LAGASSE*, n° 20.

⁴² Art. D.IV.15, al. 2 ; *cf. Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327^{quater}, p. 407. Sur cette répartition de compétence, *cf. la contribution de D. LAGASSE*.

⁴³ Sans oublier la procédure plan-permis ou les permis de recherche de mines évoqués ci-dessus.

⁴⁴ Sur le régime de la déclaration, voy. *D. LAGASSE*, n° 24.

- pour le Gouvernement: le permis d'urbanisme, la proposition de décret au Parlement, auquel il faut rajouter la procédure plan-permis et les permis de recherche de mines;
- pour le Parlement: l'octroi ou le refus par décret de permis concernant les actes et travaux visés à l'article D.IV.18.

11. Dans le cadre du CWATUPE, la répartition des compétences entre pouvoir central et autorité locale a fluctué « en sens variés, voire contradictoires »⁴⁵. L'on mentionnera notamment l'extension progressive de la compétence décisionnelle du pouvoir central – dans l'article 127 du CWATUPE – et les restrictions des cas d'application de la compétence d'avis conforme du fonctionnaire délégué.

L'exposé des motifs clame que la réforme est « incontestablement imprégnée de la volonté de conforter l'autonomie communale »⁴⁶. Sont alors invoquées des compétences en matière de planologie : la compétence communale pour maintenir, revoir ou adapter le plan de secteur dans les périmètres U ou la révision du plan de secteur à l'initiative de la commune. L'on précisera néanmoins que, dans ces hypothèses, la compétence décisionnelle d'arrêter le périmètre U ou d'arrêter la révision du plan de secteur relève de la compétence régionale. Au niveau de la délivrance des permis, il est allégué que la réforme « augment[e] substantiellement le nombre de cas dans lesquels le collège est autonome pour statuer sur les demandes de permis. C'est notamment le cas lorsque le bien est repris dans le périmètre d'un schéma d'urbanisation : si celui-ci est appelé à remplacer les plans communaux, il se substituera aussi aux rapports urbanistiques et environnementaux (RUE) qui aujourd'hui ne donnent aucune autonomie aux collèges communaux dans la prise de décision sur les demandes de permis »⁴⁷.

À vrai dire, sur le plan des permis, l'article D.IV.15 conforte les compétences du fonctionnaire délégué. Aux hypothèses de l'article 127 du CWATUPE, sont ajoutées la compétence de principe du fonctionnaire délégué pour les permis mixtes « publics/privés », la compétence pour les actes et travaux situés dans un périmètre d'enjeu régional (art. D.IV.15, 8°) et la compétence pour les « actes et travaux liés à l'énergie renouvelable inscrits sur la liste arrêtée par le Gouvernement en raison de leur finalité d'intérêt général » (art. D.IV.15, 10°).

Au niveau de la répartition des compétences, l'on constate dès lors un renforcement du mouvement de centralisation. Et l'invocation d'une éventuelle extension des compétences décisionnelles du collège communal, sans avis préalable du fonctionnaire délégué, à l'article D.IV.8 – par la référence à l'existence d'un schéma de développement communal qui intègre non seulement le plan communal d'amé-

⁴⁵ P. HENRY et N. VAN DAMME, « Les pouvoirs du fonctionnaire délégué en Région wallonne », in « Les réformes du CoBAT et du CWATUP », *Jurimpratique*, 2009/2, p. 262. Cf. égal. M. PÂQUES, M. DELNOY e.a., « Droit administratif notarial », in *Chron. not.*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 112; M. PÂQUES, « Centralisation et décentralisation en droit wallon de l'urbanisme », in *Liber Amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 572.

⁴⁶ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 6.

⁴⁷ *Ibid.*; cf. égal. *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quater, p. 479. Cf. D. LAGASSE, n° 4.

nagement actuel, mais également le rapport urbanistique et environnemental – est peu pertinente. En effet, dispenser davantage le collège communal de solliciter un avis simple, non conforme et à portée purement consultative, est-ce vraiment renforcer l'autonomie communale? L'on peut en douter. Le législateur ne se méprend d'ailleurs pas sur le caractère peu contraignant de la procédure de l'avis simple lorsqu'il prévoit expressément que les communes en décentralisation peuvent, en toute hypothèse, prendre l'initiative de solliciter l'avis du fonctionnaire délégué (art. D.IV.8, al. 3).

L'on se demandera par ailleurs pourquoi le permis d'origine communale (art. D.IV.4, al. 2) n'est pas, de droit, traité comme un permis portant sur des actes et travaux d'impact limité et donc comme ne nécessitant pas d'avis du fonctionnaire délégué en application de l'article D.IV.8, alinéa 2. Même si l'hypothèse peut ne pas être fréquente, l'on ne peut exclure que des actes et travaux non visés par l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, et soumis à permis par délibération communale, ressortissent à la compétence du fonctionnaire délégué en application de l'article D.IV.15⁴⁸. Ces actes et travaux donneraient lieu à la délivrance d'un permis dans un délai de 90 jours alors que les actes et travaux d'impact limité requièrent la délivrance du permis dans un délai de 60 jours (art. D.IV.49, al. 1^{er}, 1^o et 2^o).

12. En ce qui concerne l'hypothèse de l'article D.IV.15, 10^o, le commentaire des articles précise: « En réalité, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, de nombreux actes et travaux liés à l'énergie renouvelable constituent des constructions ou équipements de service public ou communautaires ... et sont donc dans le champ d'application de l'article 127, § 1^{er} »⁴⁹.

Quelle est dès lors l'utilité de cette hypothèse⁵⁰? Dans l'avant-projet, les actes et travaux liés à l'énergie renouvelable devaient, pour ressortir à la compétence du fonctionnaire délégué, être simplement inscrits sur une liste arrêtée par le Gouvernement⁵¹. La section de législation releva, d'une part, que ces actes et travaux pouvaient rentrer, comme le rappelle par la suite le commentaire des articles, dans une des autres hypothèses de la compétence du fonctionnaire délégué – notamment sous la qualification d'équipements de service public ou communautaires – et, d'autre part, qu'« il serait contestable, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, de faire entrer dans le champ d'application de la disposition à l'examen des actes ou travaux “liés à l'énergie renouvelable” ne pouvant raisonnablement être rattachés à des finalités d'intérêt général suffisamment établies »⁵². Le texte fut donc modifié pour préciser que ces actes et travaux devaient

⁴⁸ . Notamment si le permis est introduit par une personne de droit public au sens de l'art. D.IV.15, al. 1^{er}, 1^o, ou si les actes et travaux se situent dans une zone ou un périmètre justifiant la compétence du fonctionnaire délégué.

⁴⁹ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 42.

⁵⁰ La C.R.A.T. demandait « d'éclaircir le champ d'application de cette disposition » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1ter, p. 364).

⁵¹ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 245.

⁵² *Ibid.*, p. 152.

avoir une « finalité d'intérêt général », ce qui ne fait que les rapprocher davantage des équipements de service public ou communautaires...

13. L'on a déjà mentionné le fait que le CoDT précise que les communes en décentralisation peuvent toujours solliciter l'avis du fonctionnaire délégué.

Les principes de bonne administration autorisent une autorité décisionnelle à s'entourer des avis utiles à l'exercice de ses compétences⁵³. La précision décrétale ne serait, en ce sens, qu'un rappel, mais un rappel opportun et utile : elle permet incontestablement la saisine du fonctionnaire délégué et l'intervention consultative du fonctionnaire délégué dans le processus décisionnel n'apparaît plus comme une contrainte, mais comme un outil décisionnel pour l'autorité communale.

D'autre part, cette précision a, me semble-t-il, une incidence sur la détermination des délais d'instruction. En effet, lorsqu'une demande « ne requiert » pas l'avis du fonctionnaire délégué et qu'elle n'est soumise ni à mesures particulières de publicité, ni à consultation, le collège communal doit statuer dans un délai de 30 jours (art. D.IV.47, al. 1^{er}, 1^o). Lorsque l'avis du fonctionnaire délégué est requis, le délai est de 75 jours ou de 90 jours lorsque la demande doit en outre être soumise à consultation ou aux mesures particulières de publicité (art. D.IV.47, al. 1^{er}, 2^o et 3^o). Mais quand un avis est-il considéré comme « requis » ? L'article D.IV.36, alinéa 1^{er}, 2^o, précise que la demande de permis « requiert en tout cas » l'avis du fonctionnaire délégué dans les hypothèses des articles D.IV.9 et D.IV.10, c'est-à-dire dans les hypothèses où l'avis préalable (et éventuellement conforme) est requis de droit par le CoDT. Mais l'avis peut également être requis de fait, précisément lorsqu'il est sollicité par le collège communal en application de l'article D.IV.8, alinéa 3. Dans ce cas, le délai de décision doit, à mon sens, être également de 75 jours (ou de 90 jours s'il y a lieu à consultation et/ou à mesures particulières de publicité), et le fonctionnaire délégué dispose d'un délai de 35 jours pour rendre son avis.

Toute autre interprétation rendrait l'hypothèse de l'article D.IV.8, alinéa 3, inopérante, le délai décisionnel du collège communal (30 jours) étant inférieur au délai imparti au fonctionnaire délégué pour transmettre son avis (35 jours). Une telle situation méconnaîtrait de surcroît les principes d'égalité et de non-discrimination⁵⁴.

14. En ce qui concerne les certificats d'urbanisme, la compétence de décision a été calquée sur la compétence de délivrance des permis : le collège communal est l'autorité compétente, avec ou sans avis préalable (et éventuellement conforme) du fonctionnaire délégué (D.IV.12 à D.IV.14), sous réserve de la compétence du fonctionnaire délégué pour les actes et travaux visés à l'article D.IV.15 (art. D.IV.16).

⁵³ Cf. C.E., 12 juin 2008, n° 184.149, *Marella et consorts* : « Considérant que l'autorité administrative investie du pouvoir de décision peut s'entourer des avis qu'elle juge nécessaires pour autant qu'une pareille consultation ne lui soit pas interdite ».

⁵⁴ Pourquoi, lorsque l'avis du fonctionnaire délégué serait requis de droit, le Collège communal disposerait d'un délai décisionnel de 75 jours, même s'il décide de refuser le permis sans solliciter l'avis du fonctionnaire délégué (art. D.IV.9, al. 2, et D.IV.10, al. 2), alors que le même Collège communal ne disposerait que d'un délai insuffisant de 30 jours lorsqu'il décide de solliciter d'initiative cet avis ?

L'on doit se demander si la compétence du fonctionnaire délégué pour la délivrance des certificats d'urbanisme s'étend à tous les projets relevant du champ d'application de l'article D.IV.15, même si ces projets relèvent des hypothèses dans lesquelles le Gouvernement est compétent en application de l'article D.IV.17 et même si ce projet relève des hypothèses de l'article D.IV.18 dans lequel le Parlement est l'autorité décisionnelle. Pour les compétences du collège communal et du fonctionnaire délégué, le CoDT distingue, par des sous-sections spécifiques, les compétences en matière de délivrance de permis⁵⁵ et de délivrance de certificats⁵⁶, ce qu'il ne fait pas pour les compétences du Gouvernement et du Parlement. Ceci pourrait donner à penser qu'il n'y a pas de certificat pour les permis visés aux articles D.IV.17 et D.IV.18. Mais, outre le fait que ces intitulés n'ont pas de portée normative, ceci peut simplement signifier que le Gouvernement et le Parlement ne sont pas les autorités décisionnelles en matière de certificat⁵⁷, et ce d'autant plus que la compétence du fonctionnaire délégué en matière de délivrance de certificat est définie au regard de tous les « projets rentrant dans le champ d'application de l'article D.IV.15 »⁵⁸.

Si tel est bien le cas, lorsqu'un certificat d'urbanisme n° 2 sera sollicité pour les projets de l'article D.IV.15 qui relèvent de la compétence du Gouvernement ou du Parlement, l'appréciation effectuée par le fonctionnaire délégué dans ledit certificat liera le Gouvernement pendant deux ans⁵⁹, soit dans son processus décisionnel, soit dans sa compétence de déposer un projet de décret au Parlement, et ce alors même que le CoDT prend soin de préciser, lorsque le Gouvernement statue sur recours, que celui-ci n'est pas lié à l'appréciation contenue dans le certificat d'urbanisme n° 2 (art. D.IV.102)⁶⁰.

Section 5

Les permis parlementaires

15. Dominique Lagasse⁶¹ a rappelé la manière par laquelle le CoDT a « réactiv[é] en le réformant, le DAR à la lumière évidemment de l'enseignement des arrêts prononcés par la Cour de justice de l'Union européenne et par la Cour constitutionnelle »⁶². Le Gouvernement ne délivre plus les permis qui seraient par la suite ratifiés par le Parlement. Le Gouvernement instruit la demande (art. D.IV.17, al. 3, et D.IV.51,

⁵⁵ Sous-section 2 de la section première et sous-section première de la section 2 du titre III.

⁵⁶ Sous-section 4 de la section première et sous-section 2 de la section 2 du titre III.

⁵⁷ Sous réserve de la compétence décisionnelle sur recours attribuée au Gouvernement.

⁵⁸ Comp. D. LAGASSE, n° 3 *in fine*.

⁵⁹ Sous réserve de nouveaux éléments qui pourraient être invoqués dans la demande de permis, des résultats de l'évaluation environnementale et des consultations.

⁶⁰ Sur les effets du certificat d'urbanisme n° 2, cf. égal. *infra*, n° 36.

⁶¹ Cf. D. LAGASSE, n° 15.

⁶² *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 15.

al. 1^{er}) et peut refuser le permis ou « arrêter sa proposition d'octroi » (art. D.IV.51, al. 1^{er}). Une telle proposition se traduit alors dans un projet de décret proposé au Parlement qui octroie amende ou refuse par décret le permis proposé (art. D.IV.52, §1^{er}).

16. Je serai bref. Le mécanisme ainsi mis en place manifeste que nous ne sommes pas dans une hypothèse où la nature d'un projet justifie une intervention législative. Tel était le cas, en Région flamande, du « Deurganckdokdecreet »⁶³. Tel n'est pas le cas, en l'espèce, des permis « parlementaires » qui sont délivrés sur base des mêmes dispositions planologiques que les autres permis (il n'y a pas, par exemple, d'hypothèse spécifique de dérogation au plan de secteur pour les projets visés à l'article D.IV.17⁶⁴). De plus, toute l'instruction de la demande de permis est faite par le Gouvernement – même si le Parlement a postérieurement la compétence d'amender le permis proposé –, Gouvernement qui a d'ailleurs la compétence de refuser directement le permis.

L'on peut donc se demander ce qui justifie réellement cette étape supplémentaire de l'intervention parlementaire. Lors des débats, un commissaire cita les conclusions de l'analyse critique du mécanisme du DAR effectuée par F. De Muynck⁶⁵ qui relayait les mêmes interrogations. Aucune explication complémentaire ne fut cependant apportée, si ce n'est le constat final, mais éloquent, que « dans ce cadre, il n'y a plus de possibilité de recours. Cela veut dire que ce n'est plus le Conseil d'État qui est compétent, mais bien la Cour constitutionnelle puisqu'il s'agit d'un décret »⁶⁶.

Section 6

Les procédures

A. Observation préalable

17. L'évaluation du CWATUPE relevait que, sans compter la procédure du permis unique, il existait cinq procédures de demande de permis : la procédure ordinaire, celle dite « en décentralisation », celle de l'avis conforme du fonctionnaire délégué, celle dans laquelle le fonctionnaire délégué est compétent et celle du décret

⁶³ Décret de la Région flamande du 14 décembre 2001 pour quelques permis de construire pour lesquels valent des raisons obligatoires d'intérêt général (*M.B.*, 20 décembre 2001). Sans que n'ait été instauré un régime de délivrance de permis par voie législative, le législateur régional wallon est déjà intervenu pour instaurer, par voie décrétole, des dispositions spécifiques d'aménagement du territoire que requerrait un site particulier : cf. le décret du 25 juillet 1996 relatif à la création de la zone mixte d'habitat et de loisirs de la Plate Taille (*M.B.*, 17 septembre 1996).

⁶⁴ Projets qui certes peuvent bénéficier du régime de dérogation de l'art. D.II.60 dans la mesure où ils sont susceptibles de rentrer dans l'une des catégories de permis de l'art. D.IV.15.

⁶⁵ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327^{quater}, pp. 490 et 491. Le commissaire se méprend cependant sur l'auteur de la contribution citée : F. DE MUYNCK, « Le DAR (décret wallon du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général), retour sur le tragique destin d'un mouton à 5 pattes », *A.P.T.*, 2013, p. 410.

⁶⁶ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327^{quater}, p. 491.

du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général. À ces procédures s'ajoutaient des variantes procédurales en termes d'évaluation des incidences, de participation ou de recours⁶⁷. La multiplication, au fil du temps, des différentes procédures d'instruction des demandes de permis constitue sans doute un des meilleurs exemples de la complexification procédurale du CWATUPE⁶⁸.

De plus, l'évaluation du CWATUPE pointe que les attentes en la matière sont contradictoires : s'opposent ainsi le désir d'harmoniser des procédures jugées trop nombreuses à celui d'adapter ces procédures à la nature des projets⁶⁹. L'évaluation précisait que « le nombre de procédures différentes dans le CWATUPE est relativement élevé et source d'incertitude alors que le décret du 11 mars 1999 a permis, à travers le PUN (permis unique), plusieurs rationalisations procédurales »⁷⁰. L'évaluation estimait qu'« il est envisageable pour le législateur de concilier les volontés d'harmonisation et d'adaptation des procédures en instaurant un tronc procédural commun en ce qui concerne l'instruction de la demande de permis et la décision, mais en adaptant les modalités d'évaluation des incidences environnementales, de participation du public ou encore la constitution obligatoire du dossier à des hypothèses particulières »⁷¹, tout en relevant que « l'intégration opérée par le permis unique est une réussite en termes d'intégration des autres polices administratives et de simplification administrative »⁷².

Avec Michel Delnoy, nous avons également suggéré que le législateur aurait tout avantage à s'inspirer de la procédure du permis unique dans la réforme du CWATUPE⁷³. Il n'en fut rien.

B. La procédure de délivrance des certificats d'urbanisme n° 2

18. En raison de ce que le certificat n° 2 « a une véritable portée juridique », le CoDT aligne la procédure de délivrance du certificat d'urbanisme n° 2 sur celle

⁶⁷ Évaluation du CWATUPE, *Rapport de caractérisation des régimes juridiques évalués*, 4 mai 2012, p. 315.

⁶⁸ J. SAMBON et M. DELNOY, « Les procédures : schéma, plan, règlement, permis », in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 169 ; P. HENRY et N. VAN DAMME, « Les pouvoirs du fonctionnaire délégué en Région wallonne », in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 261 ; N. VAN DAMME et L. DONNAY, « L'évolution jurisprudentielle sur la compétence relative aux projets à la fois privés et publics », *Chron. not.*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 231.

⁶⁹ Évaluation du CWATUPE, *Rapport de caractérisation des régimes juridiques évalués*, 4 mai 2012, p. 359.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 366.

⁷¹ *Ibid.*, p. 360. Cf. égal. les recommandations de l'évaluation du CWATUPE, p. 370.

⁷² *Ibid.*, p. 333.

⁷³ J. SAMBON et M. DELNOY, *op. cit.*, p. 164.

des permis d'urbanisme⁷⁴, après avoir assuré le parallélisme des compétences décisionnelles⁷⁵.

Comme le précise le commentaire des articles, « ce mécanisme s'inscrit dans le concept de la procédure d'octroi du permis en deux temps : le CU n° 2 suivi du permis qui est lié au premier. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, dans une telle hypothèse, le processus relatif à l'évaluation des incidences environnementales que pourrait avoir le projet doit débiter le plus en amont du processus décisionnel, soit, dans le cas d'espèce, dès la procédure de demande de CU n° 2 (CJUE, 7 janvier 2004, C-201/02, Wells; CJUE, 4 mai 2006, C-290/03, Barker; CJUE, 28 février 2008, C-2/07, Abraham et crts) »⁷⁶.

Ainsi, la demande de certificat d'urbanisme n° 2 est soumise au système d'évaluation des incidences sur l'environnement⁷⁷, aux mêmes consultations que les demandes de permis (art. D.IV.36) et à enquête publique dans les mêmes hypothèses que les permis (art. D.IV.41)⁷⁸.

L'exposé des motifs énonce que « nonobstant le renforcement des exigences procédurales le concernant, le CU n° 2 garde son utilité : il permet de connaître la position de principe sur les points clés d'un projet sans devoir nécessairement engager des frais importants pour la constitution d'un dossier de demande de permis »⁷⁹.

Il n'est cependant pas certain qu'il soit voué à un grand avenir. L'évaluation du CWATUPE évoquait déjà les difficultés du régime des certificats d'urbanisme n° 2, compte tenu de leur valeur juridique limitée (n'apportant « pas d'avantages significatifs en termes de prévisibilité »⁸⁰) et de l'absence de délai contraignant pour leur délivrance⁸¹, en manière telle que les demandes de certificat demeuraient fréquemment sans réponse⁸².

Si l'appréciation de la valeur limitée du certificat d'urbanisme n° 2 est à relativiser – dans la mesure où le certificat n'est, par nature, pas un permis –, celle relative au délai de délivrance était pertinente. En l'absence de décision dans les délais impartis, le CoDT précise que le « certificat d'urbanisme n° 2 est réputé défa-

⁷⁴ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 44; D. LAGASSE, n° 22.

⁷⁵ Cf. *supra*, n° 14.

⁷⁶ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, pp. 44-45. Cf. C.J.U.E., 7 janvier 2004, Wells, aff. C-201/02, *Rec.*, p. I-723; C.J.U.E., 4 mai 2006, Barker, aff. C-290/03, *Rec.*, p. I-3949; C.J.U.E., 4 mai 2006, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-508/03, *Rec.*, p. I-3969; C.J.U.E., 28 février 2008, Abraham *e.a.*, aff. C-2/07, *Rec.*, p. I-1197. F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 277 et s.; M. CLÉMENT, *Droit européen de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 131-140.

⁷⁷ L'art. D.49 du Livre I^{er} du Code de l'environnement a été modifié pour intégrer les demandes de certificat d'urbanisme n° 2 dans les projets soumis à évaluation des incidences (cf. l'art. 12 du CoDT).

⁷⁸ Cf. égal. l'art. 4, 5°, du CoDT modifiant l'art. D.29-1 du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁷⁹ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 45.

⁸⁰ Évaluation du CWATUPE, *Rapport de caractérisation des régimes juridiques évalués*, 4 mai 2012, p. 348.

⁸¹ *Ibid.*, p. 334.

⁸² *Ibid.*, p. 352.

vorable » en ouvrant, dans cette hypothèse, une voie de recours au demandeur non satisfait⁸³. L'on précisera toutefois que toutes les conséquences de l'exercice de ce recours en réformation n'ont sans doute pas été suffisamment appréhendées⁸⁴.

Par ailleurs, la demande de permis d'urbanisme n'est pas dispensée des formalités d'instruction prescrites (évaluation des incidences, consultation, enquête publique) au motif que ces formalités auraient déjà été accomplies lors de l'instruction de la demande de certificat⁸⁵, même si, comme le précise l'article D.66, § 3, du Livre I^{er} du Code de l'environnement, « tout ou partie des résultats et des données obtenus lors de l'évaluation environnementale de la demande de certificat peuvent être intégrés dans l'évaluation environnementale de la demande de permis, pour autant qu'ils soient pertinents et qu'ils demeurent actuels ».

Tout ceci peut donc conduire à un alourdissement conséquent des procédures de délivrance des certificats d'urbanisme n° 2.

Finalement, lors des débats en Commission, le Ministre consentit que la procédure du certificat d'urbanisme n° 2 « a relativement peu d'intérêt s'il s'agit de déposer une demande portant sur un projet très détaillé; sinon autant passer directement à la procédure de permis. Le Code en projet a dû prévoir la procédure lourde avec les différentes étapes du droit international parce que c'est une pré-décision. Cette procédure présente surtout de l'intérêt si on l'applique essentiellement en limitant la portée de la demande »⁸⁶. Il est d'ailleurs significatif que fût évoquée au même moment, comme une alternative, la possibilité de la « réunion de projet »⁸⁷ et implicitement dès lors l'avantage de la procédure simplifiée du procès-verbal non décisionnel par rapport à la procédure renforcée du certificat d'urbanisme n° 2.

⁸³ Cf. *infra*, n° 30.

⁸⁴ *Infra*, n° 36.

⁸⁵ Dans un arrêt, déjà ancien, le Conseil d'État n'avait pas sanctionné une commune qui n'avait pas jugé nécessaire de recommencer une enquête publique relative à une demande de permis dont l'objet était moins étendu que celui d'un certificat d'urbanisme déjà délivré (C.E., 10 mars 1989, n° 32.216, *Commune de Watermael-Boitsfort et Scheine*). Mais cette solution n'est guère compatible avec l'objet et l'effet mêmes du certificat d'urbanisme qui est précisément délivré « sous réserve de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, des résultats des enquêtes et autres consultations » ni avec les exigences de l'évaluation des incidences des projets (non en vigueur à l'époque). Elle est par ailleurs contredite par un arrêt plus récent où fut sanctionnée la délivrance d'un deuxième permis, non soumis à enquête publique (obligatoire en l'espèce), alors qu'un premier permis portant sur la même demande avait bien été précédé d'une enquête publique. (moins d'un an auparavant) et ce au motif « que, quand elle est imposée, la tenue de l'enquête publique est une formalité substantielle de l'acte qui en fait l'objet et que les autorités ne peuvent se dispenser de l'organiser, pour quelque motif que ce soit » (C.E., 27 septembre 2007, n° 175.036, *Boudiba*. Cf. égal. C.E., 4 novembre 2010, n° 208.695, *Jadot et Crol*; 19 avril 2007, n° 170.240, *Petitjean*; 3 février 2006, n° 154.481, *asbl Sippenaeken a ses habitants et Elbers*; M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 172 à 175).

⁸⁶ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327^{quater}, p. 484.

⁸⁷ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327, p. 485.

C. La réunion de projet

19. Un mot sur cette possibilité – et parfois l'obligation⁸⁸ – de la « réunion de projet » dont la portée laisse quelque peu perplexe.

Comme le précise l'article D.IV.29, il s'agit, pour le demandeur, de « débattre » de son projet avec l'autorité compétente, le fonctionnaire délégué (s'il est appelé à rendre un avis) et, le cas échéant, l'une ou l'autre instance consultative, et ce afin « éventuellement (de) l'adapter avant de finaliser sa demande ». Ceci se traduit dans un « procès-verbal non décisionnel » adressé aux participants qui peuvent formuler des remarques ou l'approuver.

Les débats parlementaires manifestent l'intérêt à ce qu'il reste « une trace de ce qui a été débattu, notamment si le promoteur du projet doit apporter des modifications que l'autorité lui demandera de présenter lorsqu'il introduira le permis »⁸⁹ et de ce que le demandeur joigne « le compte rendu à sa demande de permis »⁹⁰. Ces explications manifestent que la réunion de projet va donc au-delà d'un simple « premier contact » comme le précise néanmoins le commentaire des articles⁹¹ et que le « procès-verbal non décisionnel » à une certaine portée (au demeurant non autrement précisée).

La section de législation du Conseil d'État s'était interrogée sur la compatibilité de ce régime avec les exigences de la convention d'Aarhus requérant la participation du public le plus en amont possible⁹².

Dans la mesure où la portée de cette réunion dépasse le simple « premier contact », je serai moins conciliant que Dominique Lagasse quant à l'affirmation du commentaire des articles selon laquelle « la ratio legis de la Convention d'Aarhus n'est pas d'imposer la présence du public ou la possibilité pour celui-ci d'être présent dès le premier contact que l'éventuel demandeur de permis pourrait avoir avec les représentants de la commune ou de la Région »⁹³. Quant à la référence « à la législation européenne sur l'évaluation des incidences qui transpose notamment les règles de la Convention d'Aarhus » et dans laquelle « le public n'intervient qu'à partir du dépôt de l'évaluation des incidences sur l'environnement »⁹⁴, elle n'est pas entièrement adéquate puisque l'article 6 de la directive 2011/92/UE requiert que les informations pertinentes (dont celle que le projet « fait l'objet d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement » – ce qui est largement en amont du « dépôt de l'évaluation des incidences sur l'environnement ») soient fournies « à un stade précoce des procédures décisionnelles en matière d'environnement » et « au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies » en manière telle que « le public concerné se voit donner des possibilités effectives

⁸⁸ Cf. D. LAGASSE, n° 7.

⁸⁹ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quater, p. 508.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 509.

⁹¹ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 44.

⁹² *Ibid.*, pp. 154-155.

⁹³ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 44.

⁹⁴ *Ibid.*

de participer au processus décisionnel... et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables ».

L'on soulignera que, pour les projets soumis à enquête publique, « une réunion d'information préalable peut être réalisée, à l'initiative du demandeur, avant l'introduction de la demande d'autorisation » en application de l'article D.29-5 du Livre I^{er} du Code de l'environnement. Ce mécanisme aurait pu être généralisé, moyennant adaptation, pour organiser une réunion préalable en présence de toutes les parties intéressées.

D. Les consultations

20. L'article D.IV.36 du chapitre V « Consultations » rassemble, de manière utile, les diverses hypothèses dans lesquelles l'avis d'une instance consultative doit être sollicité. Il est ainsi notamment précisé qu'est sollicité « l'avis du collège communal lorsqu'il n'est pas l'autorité compétente pour statuer sur la demande » (D.IV.36, al. 1^{er}, 1^o)⁹⁵.

20.1. Comme le rappelle Dominique Lagasse⁹⁶, le Conseil d'État s'est interrogé sur l'absence de l'avis de la C.R.M.S. quant aux demandes de permis concernant un bien inscrit sur la liste de sauvegarde, classé, situé dans une zone de protection ou localisé dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques.

Lors des débats en Commission, le ministre compétent précisa que « cet état de fait résultait dans la deuxième lecture de la suppression de la nécessité d'obtenir un certificat de patrimoine avant de déposer une demande de permis d'urbanisme. Cette formalité préalable a été rapatriée à l'article D.IV.44, ce qui emporte l'avis de la Commission en application du Code du patrimoine à l'article 515⁹⁷. Le problème ne se pose plus »⁹⁸.

La réponse est cependant erronée, du moins dans le champ d'application du CoDT. En effet, conformément à l'article D.IV.44, seules les demandes de permis concernant un « monument inscrit sur la liste de sauvegarde, classé ou soumis provisoirement aux effets du classement en vertu de l'article 208 du Code du patrimoine » ou un « bien figurant sur la liste du patrimoine immobilier exceptionnel visé à l'article 187, 12^o, du même Code » doivent être accompagnées d'un certificat de patrimoine

⁹⁵ C'est ce qui justifie notamment que les délais de décision pour le fonctionnaire délégué et pour le Gouvernement soient plus étendus que ceux impartis au collège communal.

⁹⁶ D. LAGASSE, n° 9.

⁹⁷ Il faut lire « l'article 512 ».

⁹⁸ *Doc. parl. w.*, sèss. 2013-2014, n° 942/327^{quater}, p. 515. On a pu saluer l'intégration dans le CWA-TUPE de la matière de la conservation du patrimoine en ce qu'elle assurait « une plus grande cohérence, notamment, entre les règles générales relatives à la délivrance des permis d'urbanisme et celles qui régissent la conservation du patrimoine » (B. JADOT, « Le droit wallon et bruxellois de l'urbanisme et de l'environnement à l'épreuve de la codification : désirs, mythes et réalités », *Amén.-Env.*, 2005, n° spéc., « Codification, environnement et urbanisme », p. 9). Inversement, la scission du CWATUPE entre le Code du développement territorial et le Code du Patrimoine présente le risque d'omissions ou d'incohérences.

selon
CWA
un « l
de pr
Dans
de pe
arché
bilier

taires
être é
une g
hypo
volor
lieu «
de sa
repri

2014
ment
posit
CWA
para
perm
mis :

harn

d'éte
néa
catic
reco
dans
sés c
Cod
(art.

E.

les «

pub

selon les modalités fixées par le Code du patrimoine. Or, l'article 109, alinéa 1^{er}, 2^o, du CWATUPE requiert l'avis de la C.R.M.S. pour toute demande de permis concernant un « bien immobilier » inscrit sur la liste de sauvegarde, classé, situé dans une zone de protection ou localisé dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques. Dans le CWATUPE, l'avis de la C.R.M.S. est donc également requis pour les demandes de permis d'urbanisme relative à un « ensemble architectural », un « site » ou un « site archéologique » au sens de l'article 185, alinéa 2, du CWATUPE. Pour ces biens immobiliers, l'avis de la C.R.M.S. a été supprimé sans aucune justification admissible.

Certes les articles 505 à 514 du CWATUPE sont des dispositions réglementaires susceptibles d'être adaptées. Le champ d'application de l'article 506 pourrait être étendu dans le nouveau Code du patrimoine. Mais, d'une part, l'on abandonne une garantie décrétable – celle de l'article 109, alinéa 1^{er}, du CWATUPE – pour une hypothétique intervention réglementaire et, d'autre part, l'on pouvait douter de la volonté du Gouvernement d'appliquer la procédure du certificat de patrimoine, en lieu et place de la consultation de la C.R.M.S., à tous les biens inscrits sur la liste de sauvegarde, classés, situés dans une zone de protection ou localisés dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques.

20.2. Néanmoins, une dizaine de jours avant l'adoption du CoDT, le 11 avril 2014, a été adopté un décret « modifiant le livre III du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie portant les dispositions relatives au patrimoine » dont l'article 15 insère un article 216/1 dans le CWATUPE – qui deviendra le Code du patrimoine –, article 216/1 dont le second paragraphe subordonne à la délivrance préalable d'un certificat de patrimoine tout permis d'urbanisme, d'urbanisation ou permis unique « pour un ou des biens soumis au champ d'application de la législation relative au patrimoine ».

L'on ne peut que s'étonner de l'adoption d'un double régime procédural, non harmonisé, dans deux décrets adoptés l'un à la suite de l'autre.

En toute hypothèse, par cet article 216/1, le Code du patrimoine permet d'étendre considérablement le champ d'application de l'ancien article 109, alinéa 1^{er}, du CWATUPE. En effet, le concept de « biens soumis au champ d'application de la législation relative au patrimoine » n'étant pas autrement précisé, il recouvre non seulement les biens inscrits sur la liste de sauvegarde, classés, situés dans une zone de protection visée à l'article 209 du Code du patrimoine ou localisés dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques visé à l'article 233 du Code du patrimoine, mais également les biens repris à l'inventaire du patrimoine (art. 192 du Code du patrimoine).

E. L'enquête publique

21. Le chapitre VII du titre III traite des « formalités complémentaires » dont les « enquêtes publiques » (section 1 – art. D.IV.41, al. 1^{er}, 1^o).

Dans un souci d'harmonisation, le CoDT prévoit que la participation du public se déroule conformément aux dispositions du Livre I^{er} du Code de l'environ-

nement⁹⁹. Comme le précise le commentaire des articles, «les règles de participation couvrent non seulement la participation du public au sens strict du terme, mais aussi toutes les consultations autres et les mesures de publicité post-décisoire»¹⁰⁰. Si la référence aux «consultations autres» laisse perplexe¹⁰¹, il n'en reste pas moins vrai que toutes les formalités de la participation du public prévues au Livre I^{er} du Code de l'environnement devront être respectées.

Ainsi, pour les permis soumis à enquête publique, l'instance chargée d'apprécier le caractère complet de la demande devra déterminer «les communes, en ce compris la ou les communes auxquelles s'étend le projet, susceptibles d'être affectées par ledit projet et sur le territoire desquelles une enquête publique doit en conséquence être réalisée» (art. D.29-4, al. 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement). Une «réunion d'information préalable» pourra être réalisée à l'initiative du demandeur avant l'introduction de la demande de permis selon les modalités de l'article D.29-5 du Livre I^{er} du Code de l'environnement. Les modalités d'affichage sont celles définies à l'article D.29-7, accompagnées de la notification individuelle prévue à l'article D.29-10. Le délai d'enquête publique sera de 15 jours et sera suspendu entre le 16 juillet et le 15 août ainsi qu'entre le 24 décembre et le 1^{er} janvier, cette suspension ayant pour effet de proroger les délais impartis aux instances consultées pour remettre leur avis ainsi que le délai imparti à l'autorité compétente pour envoyer son autorisation au demandeur (art. D.29-13 du Livre I^{er} du Code de l'environnement). Le public concerné doit avoir la possibilité de recevoir des renseignements sur la demande de permis (art. D.29-17). Une séance de clôture doit être organisée (art. D.29-19) et la décision octroyée peut être assortie de la mise en place d'un comité d'accompagnement (art. D.29-25).

Le législateur n'a sans doute pas perçu toute la portée d'un tel renvoi au livre I^{er} du Code de l'environnement. Ainsi, conformément à l'article D.29-22 du livre I^{er} du Code de l'environnement, l'affichage est effectué par le collège communal (ou les collèges des différentes communes sur le territoire desquelles aura été organisée l'enquête publique) non seulement sur le bien concerné par le projet, mais également aux endroits habituels d'affichage et non pas par le demandeur sur le terrain concerné (comme le prévoit l'art. D.IV.72 du CoDT¹⁰²) et donne lieu

⁹⁹ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, pp. 5 et 17. Cette harmonisation était souhaitée (cf. M. DELNOY, «Les innovations et prolongements du décret wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement», *Amén.-Env.*, 2008, p. 9) et elle fut saluée par C.W.E.D.D. (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1bis, p. 302).

¹⁰⁰ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 18. L'art. D.6, 18°, du Livre I^{er} du Code de l'environnement définit la «participation du public» comme «la possibilité pour le public d'intervenir lors d'une enquête publique et, le cas échéant, la réunion d'information ou de concertation, la prise en compte des résultats de cette consultation du public lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision d'adopter un plan ou un programme ou d'autoriser un projet».

¹⁰¹ En ce sens voir l'avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, pp. 141-142.

¹⁰² Ce qui pose la question de l'articulation de l'art. D.29-22 du Livre I^{er} du Code de l'environnement avec l'art. D.IV.72 du CoDT, sachant que les dispositions du Livre I^{er} du Code de l'environnement «se substituent aux modalités de participation du public prévues dans les législations relatives aux

à un certificat d'affichage dressé par le Bourgmestre. Comme l'article D.29-2 du Livre I^{er} du Code de l'environnement dispose que « Les dispositions du présent titre se substituent aux modalités de participation du public prévues dans les législations relatives aux plans, programmes et projets visés à l'article D.29-1 sous réserve de l'application des dispositions établissant des modalités plus étendues d'information et de consultation du public », les garanties les plus étendues seront d'application, à savoir l'affichage communal (art. D.29-22 du livre I^{er} du Code de l'environnement), et le maintien d'un avis de délivrance du permis pendant toute la durée du chantier (art. D.IV.72 du CoDT).

Par contre, le régime de la notification individuelle de la décision prise après enquête publique aux personnes qui se sont manifestées dans le cadre de cette dernière, actuellement prévu à l'article 343 du CWATUPE, ne sera plus de vigueur. Partant, le délai de recours au Conseil d'État pour les tiers intéressés ayant participé à l'enquête publique prendra cours au terme de l'affichage communal. Certes, conformément à l'article D.29-2 précité, il pourrait être envisagé des modalités plus étendues dans le CoDT (dont une notification individuelle aux personnes ayant participé à l'enquête publique), mais dans la mesure où précisément ce Code procède à un renvoi aux dispositions du Livre I^{er} du Code de l'environnement, il ne comporte aucune habilitation au Gouvernement pour déterminer des modalités complémentaires d'information des tiers intéressés.

22. Dans l'avant-projet de décret, pour les demandes de permis dérogeant à une prescription réglementaire ou de valeur réglementaire, aucune disposition décrétable ne garantissait l'obligation d'organiser une enquête publique¹⁰³. La section de législation dénonça cette omission au regard de l'obligation de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution¹⁰⁴.

L'article D.IV.41 fut complété d'un second alinéa qui énonce que « les demandes impliquant une dérogation au plan de secteur sont soumises à enquête publique ».

Ceci signifie que les écarts aux outils à portée indicative ne sont pas concernés (dont les écarts aux P.C.A., P.C.A.D. et P.C.A.R.), pas davantage que les dérogations aux normes à portée réglementaire d'un guide d'urbanisme (art. D.III.8).

F. La consultation de voisinage

23. Mais alors même qu'il tend à cette harmonisation procédurale des règles de participation du public, le législateur y déroge expressément. Le renvoi au

plans, programmes et projets visés à l'article D.29-1 sous réserve de l'application des dispositions établissant des modalités plus étendues d'information et de consultation du public » (art. D.29-2, al. 2).

¹⁰³ Cette omission fut mise en exergue dans une note de minorité jointe à l'avis du C.W.E.D.D. (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1bis, p. 334).

¹⁰⁴ Les art. 114, al. 1^{er}, et 127, § 3, du CWATUPE garantissant l'organisation d'une enquête publique dans de telles hypothèses. Cf. l'avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 143.

Livre I^{er} du Code de l'environnement s'effectue « à l'exception des dispositions prévues à l'article D.IV.41, al. 1^{er}, 2^o », dispositions qui instituent la « consultation de voisinage ».

Les modalités en sont définies à l'article D.IV.42 : notification aux propriétaires et occupants situés dans un rayon de 25 mètres ouvrant le droit pour ceux-ci de faire valoir leurs observations dans un délai de 15 jours.

L'on ne peut que s'étonner d'un tel mécanisme.

Tout d'abord, et comme on vient de le relever, il se situe à l'opposé de la volonté du législateur de procéder à l'harmonisation des procédures de participation du public en se référant aux dispositions du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

D'autre part, et plus fondamentalement, il participe d'une conception critiquable des règles d'aménagement du territoire. Comme le précisait judicieusement Benoît Jadot, « celles-ci ne sont pas – en tout cas ne sont pas seulement – des règles de police du voisinage. Ce sont avant tout, voire exclusivement, des règles de protection d'un patrimoine commun »¹⁰⁵. Cette réflexion était développée au regard d'une jurisprudence restrictive de l'intérêt à agir en matière d'aménagement du territoire, mais retrouve entièrement sa pertinence ici. Si l'on se réfère au projet de dispositions réglementaires d'exécution, peut-on énoncer de manière générale et péremptoire que « la construction ou la reconstruction de bâtiments dont la hauteur est d'au moins trois niveaux ou neuf mètres sous corniche et dépasse de trois mètres ou plus la moyenne des hauteurs sous corniche des bâtiments situés dans la même rue jusqu'à vingt-cinq mètres de part et d'autre de la construction projetée » et « la construction ou la reconstruction de bâtiments dont la profondeur, mesurée à partir de l'alignement ou du front de bâtisse lorsque les constructions voisines ne sont pas implantées sur l'alignement, est supérieure à 15 mètres et dépasse de plus de 4 mètres les bâtiments situés sur les parcelles contiguës », « ne sont susceptibles d'intéresser que les voisins immédiats » comme l'expose le commentaire des articles¹⁰⁶, alors que ces actes et travaux peuvent modifier sensiblement le cadre de vie ?¹⁰⁷.

De plus, l'instauration de cette procédure s'effectue sans qu'aucun principe procédural n'encadre cette consultation de voisinage. Il n'y a ainsi pas de suspen-

¹⁰⁵ B. JADOT, « L'intérêt à agir en justice pour assurer la protection de l'environnement », in *Les juges et la protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 12-13.

¹⁰⁶ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 46.

¹⁰⁷ Une note de minorité soutenue par les associations de protection de l'environnement et les organisations syndicales et jointe à l'avis du C.W.E.D.D. relève qu'« il s'agit d'un ersatz à l'enquête publique qui risque de retirer à l'enquête publique en bonne et due forme quantité de projets qui en exigeaient une formellement jusque-là, diminuant en conséquence les possibilités pour les citoyens et associations d'intérêt plus global d'intervenir dans le débat. La consultation de voisinage pourrait en outre être entachée d'un effet pervers dès lors que les conflits éventuels pourraient être plus nombreux, faute de participation préalable. Une telle situation serait préjudiciable. La consultation du voisinage bat en brèche l'idée d'une participation le plus en amont possible du projet afin de favoriser le dialogue et d'éviter, ou à tout le moins limiter, le risque de conflits » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1bis, p. 334).

sion des délais de consultation (et par la suite de décision) pendant les périodes de vacances, pas de garantie d'accès au dossier en soirée ou le samedi, ... et ce alors même que la section de législation avait attiré l'attention sur le fait « qu'à la différence du CWATUPE, le CoDT en projet ne contient pas de dispositions énonçant des principes généraux applicables aux consultations qu'il prévoit »¹⁰⁸.

Enfin, cette procédure érode un peu plus les hypothèses dans lesquelles une enquête publique est organisée, puisqu'elle a vocation à se substituer partiellement à cette dernière.

Section 7

Les délais de prise de décision

24. Comme dans le CWATUPE, les délais de prise de décision sont progressifs en fonction des modalités d'instruction des demandes. De quatre hypothèses de délais à l'article 117 du CWATUPE, l'on passe à trois : demande de permis simple (sans avis préalable du fonctionnaire délégué, sans mesures particulières de publicité ni consultation) – 30 jours pour le collège, 60 jours pour le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement –, demande de permis soumise soit à avis préalable du fonctionnaire délégué, soit à mesures particulières de publicité ou à consultation – 60 jours pour le collège, 90 jours pour le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement –, et demande requérant tant l'avis préalable du fonctionnaire délégué que des mesures particulières de publicité et/ou des consultations – 115 jours pour le collège et 130 jours pour le fonctionnaire délégué et le Gouvernement.

Pour l'application de ces délais, le CoDT ne précise pas ce qu'il faut entendre par « mesures particulières de publicité »¹⁰⁹. Le concept n'est pas davantage précisé dans le Livre I^{er} du Code de l'environnement. L'on devrait considérer que ce concept recouvre non seulement l'hypothèse de l'« enquête publique » de l'article D.IV.41, alinéa 1^{er}, 1^o, mais également celle de la « consultation de voisinage » de l'article D.IV.41, alinéa 1^{er}, 2^o. Il eut été sans doute utile de le préciser explicitement¹¹⁰.

¹⁰⁸ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 142. Cf. l'art. 4, al. 1^{er}, 2^o et 3^o, et al. 3, du CWATUPE.

¹⁰⁹ Mentionnées aux art. D.IV.15, 11^o, D.IV.33, D.IV.34, § 2, D.IV.39, D.IV.47 et D.IV.49. Comp. avec la section III « Mesures particulières de publicité » du Chapitre III du Titre IV du CoBAT.

¹¹⁰ Cette interprétation conduit à ce que les « mesures particulières de publicité » visent « toute forme de participation généralement quelconque » (selon l'expression de M. DELNOY, in *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op. cit., p. 115, note 208) organisée par le CoDT ou le Livre I^{er} du Code de l'environnement lorsque celui-ci est applicable, et non seulement l'enquête publique. Ceci recouvre donc aussi « toute forme supplémentaire de publicité et de consultation » à laquelle recourt l'autorité compétente en application de l'art. D.29-12 du Livre I^{er} du Code de l'environnement, sachant que ces modalités complémentaires doivent être réalisées « dans le respect des délais de décision qui lui sont impartis ».

25. Comme le manifestent les débats de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la mobilité, « tout le monde est d'accord pour des délais contraignants, des délais de rigueur »¹¹¹.

Le CWEDD avait judicieusement suggéré qu'« afin d'assurer une instruction adéquate des dossiers, ce délai pourrait toutefois être allongé notamment en le faisant courir à partir de la déclaration de recevabilité du dossier (D.IV.32¹¹² au lieu de D.IV.31¹¹³), à l'instar du permis d'environnement; et ce d'autant que le D.IV.56¹¹⁴ ne suspend les délais de décision que pour le Parlement ». Ce principe est d'autant plus logique que lorsque l'accusé de réception constate que la demande est incomplète, les délais sont interrompus et la procédure recommence à la réception des documents manquants (D.IV.31, 2°)¹¹⁵. Cette suggestion ne fut pas suivie.

L'on ne perdra cependant pas de vue que, si les délais édictés sont des délais de rigueur, l'article D.29-13, § 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement prévoit la suspension des délais d'instruction et de décision entre le 16 juillet et le 15 août et entre le 24 décembre et le 1^{er} janvier, lorsque l'enquête publique est suspendue durant la même période.

Dans le CoDT, seul l'article D.IV.53, applicable aux délais relatifs aux permis parlementaires, prévoit la suspension des délais visés aux articles D.IV.51 et D.IV.52 entre le 16 juillet et le 15 août.

26. Dans l'avant-projet de décret, le deuxième alinéa de l'article D.IV.47 précisait que ces délais pouvaient être prorogés de trente jours lorsque le collège communal était en attente d'« un avis technique, qu'il a qualifié de déterminant » et ce même si cet avis avait été réputé favorable en application de l'article D.IV.38, au motif qu'« il peut se justifier que le collège attende l'avis explicite de ce service avant de statuer sur la demande. C'est la raison pour laquelle, ce délai complémentaire est prévu »¹¹⁶. Cette faculté n'était pas prévue lorsque le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement était l'autorité compétente.

À l'échéance de ces délais – éventuellement prorogés – l'avant-projet mentionnait qu'à défaut de décision le permis était réputé refusé en se fondant sur les enseignements de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour constitutionnelle qui prohibent le régime du permis tacite¹¹⁷. Par ailleurs, dans un souci

¹¹¹ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quater, p. 539. Cf. D. LAGASSE, n° 3.

¹¹² Actuellement art. D.IV.31.

¹¹³ Actuellement art. D.IV.30.

¹¹⁴ Actuellement art. D.IV.53.

¹¹⁵ Cette réception des documents manquants aurait dû également donner lieu à un accusé de réception faisant courir les délais d'instruction (cf. art. 20 et 23 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement).

¹¹⁶ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1bis, p. 198. Il fut également précisé que « Ce qui pourrait être le cas des avis portant sur des éléments de sécurité des biens ou des personnes ou encore concernant la salubrité » (*Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 47).

¹¹⁷ Cf. J.-F. NEURAY, « Vie et mort du permis tacite », *A.P.T.*, 2002, pp. 55-67; J. SAMBON, « Le "permis tacite" censuré par la Cour de justice des Communautés européennes et par la Cour d'Arbitrage », *J.L.M.B.*, 2001, pp. 1207-1216.

d'accélération et de simplification des procédures, l'avant-projet abandonnait la saisine du fonctionnaire délégué, mécanisme considéré comme mal connu, comme fonctionnant assez peu et comme introduisant un délai supplémentaire pouvant conduire à des refus successifs¹¹⁸.

Le régime proposé a donné lieu à de longs débats¹¹⁹. Suite à ces débats, tant le mécanisme de prorogation que la sanction du dépassement des délais de décision furent modifiés sur base d'amendements dont la justification se limitait à préciser : « veiller au maintien des délais de rigueur tout en instaurant un mécanisme de prorogation permettant d'éviter le refus tacite »¹²⁰.

26.1. En ce qui concerne la prorogation, il fut prévu la possibilité tant pour le collège communal que pour le fonctionnaire délégué et le Gouvernement « de proroger le délai, moyennant l'accord du demandeur »¹²¹. Dès lors, l'autorité compétente peut adresser au demandeur une demande de prorogation « au moins dix jours avant l'échéance du délai » et le demandeur doit « adresse[r] sa réponse par envoi dans les cinq jours de la demande. À défaut, la demande de prorogation est réputée refusée » (art. D.IV.47, al. 2, et D.IV.49, al. 2).

Le mécanisme est singulier. En effet, dans le régime du permis unique, l'autorité compétente dispose de la faculté de proroger les délais de 30 jours moyennant décision notifiée au demandeur dans les délais impartis. Dans le dispositif arrêté, la nécessité ou l'utilité du consentement du demandeur ne fut guère justifiée.

Par ailleurs, même si le collège communal se réunit « aussi souvent que l'exige la prompte expédition des affaires » (C.D.L.D., art. L1123-20), l'on ne peut ignorer que les réunions d'un collège communal sont, en pratique, hebdomadaires. Comme le refus de prorogation du demandeur peut intervenir (par une réponse expresse ou une absence de réponse à la demande de prorogation) jusqu'à cinq jours avant l'échéance du délai de décision, il est peu probable que, dans une telle hypothèse de refus de prorogation, le collège communal dispose encore du temps nécessaire pour prendre une décision et pour la notifier au demandeur. Dès lors, le refus de demande de prorogation n'a réellement de sens que si le demandeur, en l'absence de décision dans les délais impartis, a l'intention de saisir l'autorité de recours. Sinon, il refuserait la prorogation pour ensuite réactiver sa demande, ce qui n'aurait guère de sens¹²².

26.2. En ce qui concerne la sanction des délais de décision, il est toujours prévu que, lorsqu'il ressort de la compétence du Gouvernement, le permis est réputé refusé à défaut de décision dans les délais impartis (art. D.IV.50, § 2). Par contre, en ce qui concerne les permis relevant de la compétence du collège communal ou du fonctionnaire délégué, le CoDT précise qu'à l'échéance des délais de décision,

¹¹⁸ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327^{quater}, pp. 536 et 538.

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 528 à 552.

¹²⁰ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/297, justification des amendements n°s 1 à 4.

¹²¹ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327^{quater}, p. 531.

¹²² Sauf la volonté de récupérer les frais de dépôt de la demande...

« la procédure d'instruction de la demande de permis est clôturée » (art. D.IV.48, al. 1^{er}, et D.IV.50, al. 1^{er}).

Dans cette hypothèse, l'autorité est tenue de restituer les frais de dossier et le demandeur dispose d'une alternative.

26.3. D'une part, le demandeur peut introduire un recours auprès de la délégation générale aux recours¹²³ ou auprès du Gouvernement (art. D.IV.48, D.IV.50 et D.IV.65). Dans cette hypothèse, le dispositif précise que « l'avis du collège communal » ou « l'avis du fonctionnaire délégué » est « réputé favorable » (art. D.IV.48, al. 4, et D.IV.50, § 2). L'on ignore de quel avis il s'agit, puisque l'on est dans le cadre d'un processus décisionnel, et quelle est la portée de cette disposition.

26.4. D'autre part, le demandeur peut également « par simple envoi réactiver sa demande » (art. D.IV.48, al. 3, et D.IV.50, § 1^{er}, al. 3).

Dans cette hypothèse, « l'accusé de réception de [l'] envoi vaut accusé de réception ... et la procédure se poursuit conformément au titre III du présent livre ». Rien d'autre n'est précisé au niveau procédural. Aucun délai n'est imparti au demandeur pour réactiver sa demande, alors qu'un délai lui est imparti pour former recours. L'expiration du délai de recours n'est donc pas une entrave à la procédure de réactivation.

Les modalités de l'instruction ultérieure de la demande de réactivation ne sont pas davantage précisées. Prenons l'hypothèse d'une demande de permis introduite auprès d'un collège communal. Si, pour cette demande, l'avis du fonctionnaire délégué était requis (avis qui a peut-être été émis dans les délais impartis), doit-il ou non être à nouveau sollicité ? De même, l'enquête publique réalisée dans le cadre du traitement de la demande originaire garde-t-elle son efficience ou doit-elle être recommencée ? Le dispositif ne le précise pas explicitement. L'on relèvera qu'il est précisé que la réception de la réactivation de la demande donne lieu à un « accusé de réception » de demande de permis, comme si tout recommençait et qu'un amendement, qui avait été déposé pour prévoir explicitement la persistance de la validité de l'enquête publique réalisée lors de l'instruction originaire, fut rejeté sans explication¹²⁴. Mais le fait que le CoDT énonce que le demandeur peut « réactiver sa demande » et que « la procédure se poursuit » permet sans doute d'en déduire que les actes, procédures ou formalités déjà posés ou réalisés ne doivent pas être recommencés.

Mais si les actes, procédures ou formalités posés ou accomplis demeurent, quel est alors le nouveau délai de décision imparti au collège communal après la réactivation ? Dans l'hypothèse d'une demande de permis soumise de droit à avis préalable du fonctionnaire délégué et/ou publicité ou consultation(s), le délai est-il celui applicable aux demandes soumises à des formalités spécifiques (75 ou 115 jours) ou est-ce le délai simple de 30 jours ? En outre, quelle est la sanction applicable au

¹²³ Cf. *infra*, n° 27.

¹²⁴ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/180, amendement n° 4, et n° 942/327*quater*, p. 552.

dépassement de ce nouveau délai, est-ce toujours l'alternative recours/réactivation des articles D.IV.48, alinéa 3, et D.IV.50, § 1^{er}, alinéa 3 ?

Section 8

Les recours

27. Le CoDT dédouble la compétence décisionnelle en matière de recours.

La délégation générale aux recours¹²⁵ est compétente pour statuer sur recours contre les décisions prises par le collège communal sans avis préalable du fonctionnaire délégué et qui concernent soit des actes et travaux visés à l'article D.IV.4, 1^o, 2^o, 6^o, 10^o à 13^o, soit des actes et travaux d'impact limité (art. D.IV.19, al. 2)¹²⁶. Le Gouvernement est compétent pour statuer sur les recours contre les autres décisions prises par le collège communal et contre les décisions prises par le fonctionnaire délégué (art. D.IV.17, al. 2).

28. L'évaluation du CWATUPE relevait : « le Code ne prévoit pas de recours administratif organisé au bénéfice des tiers, comme cela existe en matière de permis d'environnement ou de PUN [permis unique]. Un riverain au projet litigieux n'a donc aucun recours en réformation à sa portée, contrairement au demandeur. Le tiers ne peut donc s'adresser au pouvoir central pour avoir la position de fond de celui-ci à l'égard de ses arguments. La seule possibilité qui reste au tiers est dès lors le recours direct au Conseil d'État, dont la compétence juridictionnelle se limite à un contrôle de légalité. Cette absence de recours en réformation au bénéfice des tiers est d'autant plus difficilement justifiable lorsqu'on constate que le régime du PUN permet un tel recours »¹²⁷. Et il était par ailleurs précisé qu'en cas « de recours en réformation organisé par le Code au bénéfice des riverains, une part d'entre eux serait vraisemblablement découragée d'introduire un recours au Conseil d'État si le recours au fond n'était pas accueilli »¹²⁸.

Cette problématique de l'ouverture des recours aux tiers ne fut cependant pas abordée ni dans l'exposé des motifs, ni lors des débats en Commission.

L'on rappellera, en ce qui concerne les personnes habilitées à introduire un recours en réformation, que la section de législation du Conseil d'État, lors de l'adoption du décret relatif au permis d'environnement, s'était déjà interrogée sur l'éventuelle discrimination dont seraient victimes les tiers qui pourraient ou ne

¹²⁵ Cf. les art. D.I.3, § 3, et D.IV.114.

¹²⁶ L'art. D.IV.19, al. 3, précise que le gouvernement est habilité à déléguer à la Délégation générale aux recours tout ou partie des recours contre les autres décisions prises par le collège communal sans avis préalable du fonctionnaire délégué. L'on relèvera que la compétence de la Délégation générale aux recours n'a pas été étendue, dans les dispositions décrétales, aux permis d'origine communale.

¹²⁷ Évaluation du CWATUPE, *Rapport de caractérisation des régimes juridiques évalués*, 4 mai 2012, p. 339.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 364.

pourraient pas introduire un recours en réformation à l'encontre d'une décision relative à des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme, selon que cette décision est un permis d'urbanisme ou un permis unique¹²⁹.

Certes, en ce qui concerne le recours du fonctionnaire délégué, le commentaire des articles précise que l'article D.IV.66, 2°, permet un «recours introduit par le fonctionnaire délégué d'une certaine manière au nom des habitants qui ont réclamés sans succès dans le cadre d'une enquête publique. Cette disposition a été introduite dans le CWATUP par le décret du 18 juillet 2002 en élément de réponse à l'argument selon lequel le CWATUP aurait dû organiser un recours non contentieux au profit des tiers». Il ne faut guère de clairvoyance pour constater que le fait qu'un recours «peut» être introduit par le fonctionnaire délégué, dans des hypothèses très restrictives (notamment en nombre de réclamations émises), ne s'assimile nullement à un droit personnel au recours.

Cette problématique demeure entière.

29. Le recours est ouvert au demandeur (art. D.IV.65), au collège communal, contre les décisions du fonctionnaire délégué (art. D.IV.66), et au fonctionnaire délégué, contre les décisions du collège communal (art. D.IV.67).

L'on relèvera que le collège communal peut introduire un recours tant contre la décision d'octroi que contre la décision de refus de permis du fonctionnaire délégué, mais également en cas d'absence de décision du fonctionnaire délégué dans les délais impartis (art. D.IV.66). Or, dans cette hypothèse, le demandeur peut, en lieu et place d'un recours en réformation, réactiver sa demande (art. D.IV.50), sans qu'aucun délai ne lui soit d'ailleurs imparti pour ce faire. Que se passe-t-il en cas de réactivation du demandeur et de recours du collège communal ?

Comme évoqué ci-dessus, le CoDT maintient pour le surplus les conditions précises du CWATUPE (art. 108 § 2) dans lesquelles le fonctionnaire délégué «peut» introduire un recours (art. D.IV.67)¹³⁰, conditions dont la pertinence aurait pu être interrogée¹³¹. Cette disposition fut néanmoins adoptée sans réel débat en commission¹³².

Comme le relève Dominique Lagasse, le CoDT ne précise plus le caractère suspensif du recours introduit par le collège communal ou le fonctionnaire délégué¹³³.

30. Le recours est également ouvert au demandeur contre les décisions d'octroi du certificat d'urbanisme n° 2 ou de refus du certificat d'urbanisme n° 2

¹²⁹ *Doc. parl. w.*, sess. 1996-1997, n° 233/1, p. 67 ; *Doc. parl. w.*, sess. 2001-2002, n° 309/1, p. 113.

¹³⁰ L'art. 108, § 1^{er}, qui institue la tutelle de légalité du fonctionnaire délégué sur les permis délivrés par le collège communal, est repris quant à lui à l'art. D.IV.64.

¹³¹ Sur les difficultés d'interprétation de l'art. 108 du CWATUPE, cf. P. BOUILLARD, «Le décret du 18 juillet 2002 d'optimisation du C.W.A.T.U.P. : aperçu de la réforme», *Amén.-Env.*, 2002, pp. 301-315, spéc. p. 311 et note 38, et B. PAQUES, «Le décret du 18 juillet 2002 d'optimisation du C.W.A.T.U.P. et son incidence pour les communes», *Rev. dr. commun.*, 2003, pp. 2-35, spéc. pp. 11 à 14.

¹³² *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quater, p. 588.

¹³³ D. LAGASSE, n° 10.

(art. D.IV.65). Le collège communal dispose également de ce droit de recours contre les décisions du fonctionnaire délégué relatives à une demande de certificat d'urbanisme n° 2 (art. D.IV.49).

Le demandeur pouvant introduire un recours à « l'échéance des délais visés respectivement aux articles D.IV.47 et D.IV.49 » (art. D.IV.65, al. 1^{er}, 3^o), il faut en déduire qu'il dispose également d'un recours lorsque le certificat d'urbanisme n° 2 est réputé défavorable en l'absence de décision dans les délais impartis du collège communal ou du fonctionnaire délégué (art. D.IV.48, al. 5, et D.IV.59, § 1^{er}, al. 5). Le collège communal dispose du même recours en l'absence de décision du fonctionnaire délégué quant à une demande de certificat d'urbanisme n° 2 relevant de la compétence de ce dernier.

Par contre, le fonctionnaire délégué ne dispose, quant à lui – et sans que l'on ne sache pourquoi –, d'aucun recours (ni d'une tutelle de suspension) à l'encontre des décisions du collège communal (ou de l'absence de décision) relatives à une demande de certificat d'urbanisme n° 2.

31. L'évaluation du CWATUPE pointait le fait que, dans ce Code, le délai pour statuer sur recours était un délai d'ordre, dont le dépassement ne donnait lieu à aucune sanction automatique¹³⁴.

Ici encore, la réforme institue un délai de rigueur et supprime de surcroît la formalité de la lettre de rappel. Il est singulier que la justification de cette suppression s'inspire, quant à elle, du régime du permis unique : « l'expérience du permis unique, dont la procédure ignore le mécanisme de la lettre de rappel, montre que l'on peut effectivement supprimer cette étape supplémentaire à l'origine d'effets pervers puisqu'il peut encourager le report de l'instruction du recours à la réception de la lettre de rappel »¹³⁵.

Il eût peut-être été utile de poursuivre la réflexion sur les bénéfices de la procédure du permis unique.

32. La procédure d'instruction s'est améliorée notamment quant au respect du contradictoire¹³⁶.

À l'échéance du délai prescrit, en l'absence de décision de la délégation aux recours ou du Gouvernement, la décision dont recours est confirmée. L'on ignore cependant ce qu'il en est lorsque le Gouvernement ne statue pas dans les délais impartis sur le recours d'un collège communal à l'encontre d'une absence de décision du fonctionnaire délégué : confirmer une absence de décision n'est pas une décision.

¹³⁴ Évaluation du CWATUPE, *Rapport de caractérisation des régimes juridiques évalués*, 4 mai 2012, p. 357.

¹³⁵ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 50.

¹³⁶ Cf. D. LAGASSE, n° 11.

Section 9

Les effets des permis

33. Trois dispositions méritent d'être mises en évidence, les articles D.IV.80, D.IV.91 et D.IV.102¹³⁷.

34. L'article D.IV.80 dispose que « le permis d'urbanisme et le permis d'urbanisation définitif confèrent à leur titulaire, pour l'application du Code, des droits acquis sous réserve des dispositions du présent titre et sans préjudice des droits civils des tiers ».

L'ajout des termes « pour l'application du Code » a été effectué suite à une interrogation de la section de législation du Conseil d'État¹³⁸.

Il consacre ainsi la spécificité et l'indépendance de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme par rapport à d'autres législations, en particulier, la législation en matière de conservation du patrimoine immobilier. Autrement dit, la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'un permis d'urbanisation relatif à un bien ne saurait constituer un motif empêchant l'adoption d'une mesure protectionnelle sur base du Code du patrimoine. Cette clarification est utile.

35. L'article D.IV.91 dispose quant à lui que « lorsqu'un projet requiert pour sa réalisation une ou plusieurs autres autorisations visées par une autre législation de police administrative, les actes et travaux autorisés par le permis d'urbanisation ou d'urbanisme ne peuvent être exécutés par son titulaire tant que ce dernier ne dispose pas desdites autorisations » et que « si l'autorisation est refusée, le permis devient caduc, de plein droit, le jour du refus en dernière instance de l'autorisation »¹³⁹.

35.1. Le commentaire des articles précise que « le concept d'autorisation est à prendre dans un sens large. En effet, comme c'est le cas en matière de conservation de la nature, certaines opérations vont nécessiter une dérogation (loi sur la conservation de la nature, art. 28) assimilable à une autorisation au sens de l'article D.IV.91 en projet »¹⁴⁰.

Ce régime s'appliquera dès qu'une procédure d'autorisation ou de dérogation sera applicable aux actes et travaux soumis à permis. Tel peut être le cas, comme le précise le commentaire des articles, des dispositions de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Tel est également le cas lorsque le régime du permis unique ne trouve pas à s'appliquer (en présence d'un établissement temporaire,

¹³⁷ Pour ce qui concerne les nouveautés des régimes de péremption: D. LAGASSE, n° 13; de cession: D. LAGASSE, n° 13; de renonciation des permis: D. LAGASSE, n° 14.

¹³⁸ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 157.

¹³⁹ Parallèlement, la première phrase du second alinéa de cette disposition précise que, dans cette hypothèse, « Le délai de péremption visé aux articles D.IV.84 et suivants est suspendu tant que la décision relative à l'autorisation n'est pas envoyée ».

¹⁴⁰ *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 52.

d'ess
une
logie
mis
tribu

l'art
nism
susp
prév
sitio
1985
2009
nan
et 2
excl

cas
rélat
trati
est 1
ente
de c
vien
cadu

l'égi
déli
du 1
l'enc
susp
que
pen
virc

mix

141

142

d'essai ou d'un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde, classé, situé dans une zone de protection ou localisé dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques¹⁴¹). Dans cette hypothèse, la délivrance du permis d'urbanisme et du permis d'environnement est autonome, mais les effets du permis d'urbanisme seront tributaires du sort qui sera réservé au permis d'environnement.

Cette disposition déborde donc largement le mécanisme actuellement prévu à l'article 132 du CWATUPE en ce qui concerne les projets soumis à permis d'urbanisme et à autorisation d'implantation commerciale. Il crée une véritable règle de suspension du permis d'urbanisme dans l'attente de l'autorisation corrélative et prévoit la caducité de ce permis lorsque cette autorisation est refusée. Cette disposition s'inspire du régime édicté par l'article 5 du *Milieuverguningdecreet* du 28 juin 1985 et l'article 4.5.1. du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 ainsi que du régime des « projets mixtes » défini par l'article 12, 7°, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et les articles 101, § 3, et 204, § 2, du CoBAT¹⁴². Elle est cependant unilatérale en ce qu'elle est édictée exclusivement dans le cadre du CoDT.

35.2. Le dispositif précise utilement que la règle de caducité ne s'applique qu'en cas de refus définitif (« en dernière instance ») de l'autorisation administrative corrélative, soit que ce refus n'ait pas été entrepris par l'exercice d'un recours administratif, soit qu'il ait été prononcé au terme de l'épuisement de ce recours. Le texte est moins précis en ce qui concerne la suspension, mais il devrait être également entendu en ce sens : le régime de suspension a pour objet de rendre utile la règle de caducité du permis d'urbanisme dont l'autorisation administrative corrélative viendrait à être refusée. La suspension doit donc courir jusqu'au moment où la caducité est exclue ou applicable de droit.

Mais ceci a pour conséquence que l'exercice des recours administratifs à l'égard d'une autorisation non « définitive » maintient la suspension du permis déjà délivré sur base du CoDT. Ainsi, pour prendre l'exemple des actes et travaux exclus du régime du permis unique, l'introduction par un tiers intéressé d'un recours à l'encontre d'un permis d'environnement délivré en première instance prolonge la suspension des effets du permis d'urbanisme délivré antérieurement alors même que le recours introduit contre le permis d'environnement lui-même n'est pas suspensif... Le permis d'urbanisme n'est pas susceptible d'être exécuté, le permis d'environnement n'étant pas délivré « en dernière instance »...

35.3. À l'instar des développements jurisprudentiels relatifs aux « projets mixtes », l'on précisera que les règles de suspension et de caducité s'appliquent

¹⁴¹ Cf. les hypothèses de l'art. 81, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement tel que modifié par l'art. 21 du décret « abrogeant les art. 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie et formant le Code du développement territorial ».

¹⁴² Pour une présentation générale de ces régimes, cf. J. SAMBON, « Le régime des projets mixtes 'urbanisme-environnement' », in *L'environnement et l'entreprise - Le nouveau droit bruxellois en matière d'autorisations*, Bruxelles, Story-Scientia, 1994, pp. 31-78.

« sans qu'il y ait nécessairement identité entre le fait générateur de l'obligation de solliciter un permis d'urbanisme et le fait générateur de l'obligation de demander le permis d'environnement »¹⁴³.

En ce qui concerne la règle de caducité, le refus définitif de l'autorisation administrative corrélative emporte la « caducité » de plein droit du permis déjà délivré sur base du CoDT, mais dont les effets étaient suspendus. Lors de l'examen de la disposition similaire insérée dans l'article 5 du *Milieuvergunnindecree*, la section de légalisation du Conseil d'État souligna les conséquences du régime ainsi édicté¹⁴⁴. Tel est le cas en particulier, pour notre exemple d'actes et travaux ne relevant pas du régime du permis unique, lorsque le permis d'environnement n'est accordé que partiellement. Quelle conséquence attacher, au regard de la règle de la caducité, à la délivrance partielle de l'autorisation d'exploiter sollicitée ? De plus, en cas de refus du permis d'environnement, la caducité du permis d'urbanisme s'opère de plein droit sans que le propriétaire puisse opter, sans modification des plans urbanistiques, pour l'installation d'une autre installation dans les bâtiments projetés, installation qui ne présenterait pas les inconvénients du projet initial ou qui, tout simplement, ne serait pas classée.

Ces questions ne furent pas examinées lors de l'adoption de la disposition commentée.

36. Par ailleurs, en ce qui concerne les effets du certificat d'urbanisme n° 2, toutes les conséquences de la compétence de réformation ouverte en matière de délivrance du certificat n'ont pas été bien appréhendées.

Le Gouvernement ou la délégation générale aux recours¹⁴⁵ sont compétents pour délivrer, sur recours du demandeur ou du collège communal, les certificats d'urbanisme n° 2 (cf. les art. D.IV.65 et D.IV.66 visant les décisions des art. D.IV.47 et D.IV.49 ou l'absence de ces décisions dans les délais impartis).

Mais l'article D.IV.102, alinéa 1^{er}, qui précise que, sous réserve de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, des résultats des enquêtes et autres consultations et du maintien des normes applicables au moment du certificat, « l'appréciation formulée sur le principe et les conditions de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'urbanisation... reste valable pendant deux ans », ne concerne que le certificat d'urbanisme n° 2 délivré par le collège communal ou le fonctionnaire délégué et non pas le certificat d'urbanisme n° 2 délivré sur recours...

¹⁴³ I. KOVALOVSKY, « Hiérarchie des normes, aménagement du territoire et projets mixtes dans la Région de Bruxelles-Capitale », *op. cit.*, p. 214, n° 12. Cf. C.E., 10 septembre 1998, n° 75.710, *asbl Front Commun des Groupements de défense de la Nature, Amén.-Env.*, 1999, p. 55, note M. QUINTIN et J.T. 1999, p. 63 note D. LAGASSE. Comp. F. HAUMONT, « Du fait générateur de l'autorisation environnementale au projet mixte », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 488, et F. MAUSSION et P. GOFFAUX, « Urbanisme et établissements classés. De l'autonomie des polices spéciales aux projets mixtes », *Rev. dr. ULB*, 1995/2, p. 161.

¹⁴⁴ Advies van Raad van State, *Stuk* 291 (1984-1985), n° 17, p. 4.

¹⁴⁵ Quoiqu'il n'y ait guère d'intérêt au mécanisme du certificat n° 2 pour les actes et travaux dont la délégation aux recours connaît en application de l'art. D.IV.19, al. 2.

D'avantage, le second alinéa du même article énonce que la délégation générale aux recours et le Gouvernement, lorsqu'ils statuent sur recours, ne sont pas liés par l'appréciation contenue dans le certificat d'urbanisme n° 2. Ceci peut se comprendre pour les certificats d'urbanisme n° 2 délivrés par le collège communal ou le fonctionnaire délégué. Mais pourquoi, lorsque le Gouvernement est l'autorité compétente en application de l'article D.IV.17 – c'est-à-dire pour des projets d'importance –, il serait tenu pendant deux ans par l'appréciation contenue dans les certificats d'urbanisme n° 2 délivrés par le fonctionnaire délégué¹⁴⁶ alors que, lorsqu'il statue comme instance de recours – pour des projets de moindre importance –, il n'est pas tenu par l'appréciation contenue dans les mêmes certificats d'urbanisme n° 2 ?

Par ailleurs, l'on ne comprend pas pourquoi, saisis d'un recours contre une décision relative à une demande de permis, la délégation générale aux recours et le Gouvernement ne sont pas liés par l'appréciation contenue dans un certificat d'urbanisme n° 2 qu'ils auraient antérieurement délivré dans le cadre de leur pouvoir de réformation des décisions relatives à la délivrance des certificats d'urbanisme n° 2...

Non seulement les effets du certificat n° 2 délivré par la délégation générale aux recours ou par le Gouvernement ne sont pas précisés en ce qui concerne les autorités compétentes au premier degré (collège communal et fonctionnaire délégué), mais les effets de ce certificat sont même niés à l'égard de ces mêmes autorités compétentes sur recours (alors que ce sont elles qui les ont délivrés...), alors que sont indirectement reconnus les effets d'un certificat d'urbanisme n° 2 délivré par le fonctionnaire délégué à l'égard du Gouvernement, lorsque ce dernier est l'autorité compétente pour la délivrance du permis, et non l'instance de recours...

Section 10

Considérations finales

37. Il y a 15 ans, le « Centre d'étude du droit de l'environnement » (CEDRE) de l'Université Saint-Louis organisait un colloque dont la thématique s'exprimait dans un intitulé interrogatif et quelque peu provocateur : « Elaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ? »¹⁴⁷. À l'époque, il s'agissait notamment de réfléchir sur les propositions de création de corps de légistes et de mise en place de procédures d'évaluation des lois.

Cette question est toujours pertinente. Elaborer la loi, écrire la norme est sans doute la tâche juridique la plus difficile, avec celle de fonction de conseil qu'assume

¹⁴⁶ Dans la mesure où ce dernier est compétent pour la délivrance des certificats d'urbanisme n° 2 relatifs à tous les projets visés à l'art. D.IV.15 (*supra*, n° 14).

¹⁴⁷ Actes du colloque organisé par le CEDRE à la Maison des parlementaires à Bruxelles le 22 octobre 1998, Publications des Facultés Universitaires Saint Louis, 1999.