

Les procédures : schémas, plans, règlements, permis

Jacques SAMBON

Chargé d'enseignement aux Facultés universitaires Saint-Louis

Avocat au barreau de Bruxelles

Michel DELNOY

Professeur à l'Université de Liège

Avocat au barreau de Liège

Introduction

1. La présente contribution a pour objet les procédures d'élaboration des schémas, plans, règlements et permis.

Comme le champ d'investigation est vaste, son objet a été limité au seul Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (ci-après, « CWATUPE »). Dans celui-ci, nous n'aborderons pas toutes les dispositions procédurales existantes¹, mais seulement celles des actes précités. Enfin, nous nous focaliserons sur la procédure, la phase qui précède la décision administrative, à l'exclusion de la décision elle-même, de son contenu, de ses effets ou de son suivi.

Nous procéderons en trois temps : nous exposerons d'abord les caractéristiques essentielles des éléments des procédures actuelles d'instruction des demandes de permis et d'élaboration des plans et programmes ; ensuite, nous pointerons les grandes évolutions de ces dispositions procédurales depuis la loi organique de la planification et de l'urbanisme ; enfin, nous envisagerons certaines perspectives de modification dans une optique, pourtant déjà pour-

¹ Dont, notamment, celles relatives à l'aménagement opérationnel, la désignation des auteurs de projet, le régime des infractions...

suivie au cours des évolutions normatives du CWATUPE, d'« optimisation »² ou de « simplification administrative »³.

Chapitre 1

Les dispositions procédurales actuelles

2. Exposer de manière synthétique les dispositions procédurales relatives à l'adoption des schémas, plans et règlements et à la délivrance des permis n'est guère aisé, et ce, avant tout, pour des motifs d'ordre structurel.

3. En ce qui concerne les *instruments de conception et de fixation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, une des caractéristiques les plus flagrantes du CWATUPE est sa *diffraction interne*.

Il n'y a pas un livre, pas un chapitre ni même une section qui soient dédiés spécifiquement aux règles procédurales. Celles-ci sont ventilées selon les différents instruments programmatiques ou réglementaires. De surcroît, ces dispositions procédurales – de nature et d'intensité très diverses – sont souvent intégrées, dans des règles de fond – l'exemple le plus caractéristique étant, sans doute, l'article 33, relatif à la zone d'aménagement communal concerté qui définit la procédure d'élaboration du rapport urbanistique et environnemental – ou encore intégrées dans des règles de compétence – tel l'article 127 en ce qui concerne la compétence du gouvernement et du fonctionnaire délégué.

Ce procédé entraîne une multiplication de règles de procédure, leur répétition et leur variation.

4. Pour ce qui concerne maintenant les *procédures relatives aux permis*, le CWATUPE présente également une diffraction interne par la multiplication des procédures – et des sous-procédures – de délivrance des permis.

Mais il importe ici de relever une seconde caractéristique, que l'on pourrait qualifier de *diffraction externe*.

Il n'y a, en effet, pas qu'un seul corpus normatif dans lequel sont définies ces règles procédurales. Différentes normes interviennent : tout d'abord, le CWATUPE lui-même, bien entendu ; ensuite, le Livre I^{er} du Code de l'environnement⁴ ; puis le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environne-

² Selon l'objectif du décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (cf. *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n° 390/1, p. 4).

³ Selon l'objectif du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (cf. *Doc.*, Parl. w., 2004-2005, n° 74/1, p. 2).

⁴ Cf. les articles 4 et 124 du CWATUPE.

ment⁵; et enfin, le décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général (le décret «DAR»).

L'on aurait pu espérer que le CWATUPE définisse les règles procédurales fondamentales auxquelles le Code de l'environnement ajouterait un tronc commun transversal et le décret relatif au permis d'environnement des particularités. Il n'en est rien. Le Livre I^{er} du Code de l'environnement ne régit que la procédure d'évaluation des incidences des projets et la procédure de participation du public à l'égard des projets soumis à étude d'incidences⁶. Le décret relatif au permis d'environnement n'édicte pas de règles complémentaires au CWATUPE, mais se substitue à celui-ci en ce qui concerne la procédure de délivrance des permis uniques. Enfin, le décret «DAR» s'ajoute au régime procédural du CWATUPE en ce qui concerne les projets auxquels il s'applique.

Cette diffraction externe entraîne une perte de lisibilité et une complexification des procédures et de leur articulation.

5. Ces diffractions interne et externe, cet éparpillement des règles procédurales sont en partie le fait des multiples modifications normatives intervenues en la matière.

Au-delà de ce constat structurel – constat au demeurant bien connu – qui manifeste le peu de cohérence systémique du CWATUPE – ainsi que l'absence d'une codification réelle des règles procédurales du droit de l'environnement *sensu lato* –, il peut être signifiant de mettre en évidence les récurrences, les constances ou convergences, ainsi que les disparités de ces règles procédurales.

Il reste que cet exercice est limité. Ainsi, à titre d'exemple, l'on ne saurait réellement comparer, l'élaboration d'un règlement régional d'urbanisme – dont la procédure n'est nullement détaillée dans le CWATUPE⁷ – avec l'élaboration des plans d'aménagement du territoire – dont la procédure est, quant à elle, longuement réglée par le CWATUPE.

⁵ Cf. l'article 131 du CWATUPE.

⁶ Article D.29-1, § 4, b, 1^o, du Livre I^{er} du Code de l'environnement. Ainsi, la réserve « sans préjudice du Livre I^{er} du Code de l'environnement », insérée à l'article 4 du CWATUPE qui définit les principes de la participation du public, vise uniquement à rappeler que les dispositions du Livre I^{er} du Code de l'environnement relatives à la participation du public s'appliquent aux projets soumis à étude d'incidences dans le cadre d'une procédure de demande de permis introduite sur la base du CWATUPE (*Doc., Parl. w., 2008-2009, n° 972/1, p. 61*).

⁷ Cf. l'article 76 du CWATUPE.

Section 1

L'initiative de la procédure

6. La phase d'initiation de la procédure – avec tout ce qu'elle implique est l'une des étapes procédurales qui se sont le plus étoffées.

7. En ce qui concerne les *instruments de conception et de fixation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, l'initiative revient en principe à l'autorité publique territorialement compétente, qui est l'autorité décisionnelle. Il s'agit du gouvernement au niveau régional⁸ ou de son délégué⁹ et, au niveau local, des communes (le conseil communal pour les instruments de conception et de fixation de l'aménagement du territoire¹⁰; le collège communal pour les permis¹¹).

Cette répartition territoriale se conjugue, dans certaines hypothèses avec l'autorité hiérarchique du gouvernement régional ou un droit d'initiative ouvert aux tiers. La procédure d'élaboration des plans communaux d'aménagement le manifeste clairement : si l'initiative d'élaboration d'un P.C.A. revient au conseil communal, le gouvernement peut initier cette procédure en imposant son élaboration dans un certain délai¹²; le gouvernement doit, par ailleurs, autoriser l'élaboration des P.C.A. révisionnels¹³ et des P.C.A. dérogatoires¹⁴ et le gouvernement peut, enfin, se substituer au conseil communal lorsque le P.C.A. concerne le territoire de deux ou plusieurs communes¹⁵, en cas d'inaction du conseil communal ou de refus d'approbation d'un P.C.A.¹⁶. En outre, le CWATUPE précise que la décision d'élaboration d'un P.C.A. dérogatoire en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique, d'une zone d'activité économique spécifique ou d'une zone d'extraction peut être prise « à l'initiative de toute personne physique ou morale, privée ou publique »¹⁷.

Au niveau des instruments régionaux, alors qu'aucune disposition du CWATUPE ne prévoyait que l'initiative d'une révision partielle d'un plan de secteur émane d'une autre personne que le gouvernement, il était fréquent qu'une telle procédure soit initiée à la demande d'une commune, d'une inter-

⁸ Articles 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 42, alinéa 1^{er}, 42bis, alinéa 1^{er}, 47, alinéa 1^{er}, et 76 du CWATUPE.

⁹ Articles 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 127, § 1^{er}, du CWATUPE.

¹⁰ Articles 18ter, § 1^{er}, alinéa 2, 33, § 2, 47, alinéa 1^{er}, et 78 du CWATUPE.

¹¹ Articles 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 88, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 107 du CWATUPE.

¹² Article 47, alinéa 1^{er}, du CWATUPE.

¹³ Article 49bis du CWATUPE.

¹⁴ Article 54 du CWATUPE.

¹⁵ Article 47, alinéa 2, du CWATUPE.

¹⁶ Article 55 du CWATUPE.

¹⁷ Article 54 du CWATUPE.

communale ou d'une société privée¹⁸. Le CWATUPE le reconnaît expressément¹⁹ en ce qui concerne les révisions partielles visant à l'inscription d'une zone d'activité économique, d'une zone d'activité économique spécifique ou d'une zone d'extraction ou lorsqu'elle porte sur l'inscription du tracé d'une principale infrastructure de transport de fluides ou d'énergie ou du périmètre de réservation qui en tient lieu.

L'initiative de l'élaboration des instruments de conception et de fixation de l'aménagement du territoire s'accompagne généralement de la collation d'informations spécifiques et de l'élaboration d'un avant-projet. Ainsi, le CWATUPE se réfère aux « études préalables »²⁰, à l'« analyse de la situation de fait et de droit »²¹, aux « suggestions » que la Commission régionale, la C.C.A.T.M. ou le CWEDD peuvent formuler à l'autorité compétente²² ou encore à l'examen, pour l'élaboration des P.C.A., « du schéma de structure communal, du rapport urbanistique et environnemental ou du plan communal de mobilité, s'ils existent »²³.

L'élaboration des instruments de conception et de fixation de l'aménagement du territoire – à l'exception notable du rapport urbanistique et environnemental – est confiée à un auteur agréé²⁴. Compte tenu du fait que, pour la Région wallonne, la qualité d'autorité compétente implique celle d'auteur agréé²⁵, cette exigence du recours à un auteur agréé a une portée concrète pour l'élaboration des schémas de structure communaux²⁶, des plans communaux d'aménagement²⁷ et des règlements communaux d'urbanisme²⁸.

8. En ce qui concerne les *permis*, ceux-ci étant des actes permissifs, c'est la personne intéressée par l'obtention d'une telle autorisation qui initie la procédure. Le CWATUPE ne traite pas davantage de cette question²⁹, sauf en ce

¹⁸ Cf. F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne: 1. La planification*, Larcier, 2007, n° 201.

¹⁹ Article 42bis du CWATUPE.

²⁰ Articles 14, § 1^{er}, alinéa 2, 17, § 1^{er}, alinéa 4, 42, alinéa 8, 42bis, alinéa 10, 50, § 3, 79bis, alinéa 3, du CWATUPE.

²¹ Articles 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 42, alinéa 1^{er}, 50, § 2, alinéa 1^{er}, et 51, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUPE.

²² Articles 14, § 1^{er}, alinéa 2, 17, § 1^{er}, alinéa 2, 42, alinéa 8, 42bis, alinéa 10, 50, § 3, et 79, § 1^{er}, alinéa 3, du CWATUPE.

²³ Article 47, alinéa 3, du CWATUPE.

²⁴ Article 11 du CWATUPE.

²⁵ Article 279 du CWATUPE. En ce qui concerne les P.C.A. élaborés par le gouvernement (art. 55), le CWATUPE prévoit que le gouvernement désigne un auteur agréé (art. 56), sachant que l'article 279 agréé également la Région wallonne pour ce faire.

²⁶ Article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUPE.

²⁷ Article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUPE.

²⁸ Article 79, § 1^{er}, alinéa 2, du CWATUPE.

²⁹ Le Conseil d'État a néanmoins parfois estimé devoir préciser que toute personne n'était pas nécessairement habilitée à introduire une demande de permis: C.E., 16 juin 1981, Opstaele, n° 21.270; 19 juillet 2006, Hargot, n° 162.405; 24 mars 2011, Soors, n° 212.228.

qui concerne la détermination des personnes de droit public³⁰ pour lesquelles le permis est délivré par le gouvernement ou son délégué³¹.

Néanmoins, le CWATUPE précise³² que le demandeur doit s'adjoindre l'intervention d'un architecte pour les demandes de permis qui requièrent le concours de celui-ci³³. Il en va de même de l'intervention d'un auteur agréé pour la réalisation d'études d'incidences lorsque le projet requiert la réalisation d'une telle étude³⁴, d'un responsable P.E.B.³⁵ lorsque les actes et travaux concernent des bâtiments soumis aux exigences de performance énergétique, ou de celle d'un auteur agréé d'étude de faisabilité technique, environnementale et économique lorsque celle-ci est requise³⁶.

Section 2

L'évaluation des incidences sur l'environnement

9. Les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement sont un bel exemple de la complexification procédurale du CWATUPE. Il convient de distinguer les instruments de conception et de fixation de l'aménagement du territoire des permis.

10. Les dispositions relatives à l'évaluation des incidences des schémas, plans et rapports donnent un bon exemple de la diffraction interne que nous avons évoquée ci-dessus. Ces règles sont dispersées dans les différentes dispositions procédurales d'élaboration de ces instruments, ce qui multiplie les dispositions applicables, même si elles sont d'un contenu souvent identique³⁷.

Par ailleurs, cette similarité et cette répétition des règles d'évaluation des incidences vont de pair avec l'existence de deux procédés différents : soit l'éva-

³⁰ Articles 127, § 1^{er}, 1^{er}, et 274 du CWATUPE.

³¹ Selon la procédure de l'article 127 du CWATUPE.

³² En application de l'article 4 de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte.

³³ Les actes et travaux dispensés du concours d'un architecte sont visés à l'article 265 dont l'article 290 reprend les termes.

³⁴ En application de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

³⁵ Le responsable P.E.B. peut être l'architecte du projet ou une personne agréée à cette fin (art. 237/19, § 1^{er}).

³⁶ Article 237/10 du CWATUPE.

³⁷ Il en va notamment ainsi des dispositions transposant les exigences de la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (art. 14, § 4, 17, § 4, 44, alinéa 2, 51, § 4, alinéa 2), dont les modalités d'exécution sont définies à l'article 283/5 du CWATUPE, inséré par l'arrêté du gouvernement wallon du 28 juin 2012 (M.B., 17 juillet 2012). Seule la procédure d'élaboration du R.U.E. procède par renvoi à la procédure d'élaboration des P.C.A. (art. 33, § 3, alinéa 3).

luation des incidences se traduit par la réalisation d'un document d'évaluation spécifique, soit cette évaluation est intégrée dans l'élaboration même du plan ou du programme.

10.1. En ce qui concerne l'évaluation des incidences des *instruments de conception de l'aménagement du territoire* (SDER, S.S.C., R.U.E.), dans la mesure où ces instruments sont prospectifs, il fut considéré qu'ils devaient contenir en eux-mêmes l'évaluation environnementale. Partant, c'est dans leur contenu que furent intégrées les informations requises en vertu de la directive 2001/42/CE³⁸. La dualité intrinsèque entre l'instrument d'évaluation et le plan ou le programme évalué apparaît de la sorte effacée, alors que l'objet de l'évaluation des incidences est pourtant d'accompagner l'élaboration du plan et de précéder la décision d'adoption (et non de s'y intégrer) afin que celle-ci tienne compte de l'évaluation ainsi effectuée³⁹. Néanmoins, le CWATUPE prévoit, conformément à la directive, que l'autorité compétente, lorsqu'elle adopte définitivement le schéma ou le rapport, produit également une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le schéma ou le rapport et dont les avis, réclamations et observations émis ont été pris en considération⁴⁰.

10.2. En ce qui concerne l'évaluation des incidences des *instruments de fixation de l'aménagement du territoire* que sont les plans d'aménagement, l'évaluation des incidences se traduit par l'élaboration d'un document d'évaluation spécifique⁴¹.

Pour les plans de secteur, il s'agit de la réalisation d'une « étude d'incidences » par un auteur agréé en vertu du CWATUPE et de la législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement. Ce fut la première forme d'évaluation des incidences intégrée dans le CWATUPE, inspirée du document d'évaluation prévu dans l'évaluation des incidences des projets. C'est pour cette raison que l'agrément spécifique de l'auteur d'étude fut retenu. Par la suite, le CWATUPE intégra un second document, le « rapport sur les incidences environnementales » pour l'élaboration des plans communaux d'aménagement⁴². L'élaboration de ce rapport peut, quant à elle, être réalisée par l'auteur du plan lui-même.

Le régime de l'étude d'incidences d'une révision partielle initiée par une personne physique ou morale, privée ou publique implique une phase

³⁸ Cf. l'article 5.1 de la directive 2001/42/CE et les articles 13, § 2, 16, alinéa 2, 33, § 2, du CWATUPE.

³⁹ Article 8 de la directive 2001/42/CE.

⁴⁰ Articles 14, § 4, 17, § 4, et 33, § 4, du CWATUPE.

⁴¹ Articles 42, alinéa 2, 42bis, alinéa 8, et 50, § 2, du CWATUPE.

⁴² Article 50, § 2, du CWATUPE.

d'«information du public conformément aux articles D.29-5 et D.29-6 du Livre I^{er} du Code de l'environnement», ce qui constitue la seule hypothèse d'application (très partielle) du Livre I^{er} du Code de l'environnement dans la procédure d'élaboration des plans d'aménagement.

10.3. L'on précisera que la phase d'évaluation des incidences n'est pas généralisée.

Au niveau communal, la procédure d'élaboration des R.U.E. qui ne constituent pas la mise en œuvre d'une zone d'aménagement communal concerté ou d'une zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel, ainsi que la procédure d'élaboration des P.C.A., permettent la dispense d'une évaluation environnementale lorsque le rapport ou le plan communal n'est pas susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement ou qu'il détermine l'utilisation d'une petite zone au niveau local.

De plus, et de manière peu compatible avec le droit de l'Union européenne⁴³, aucune procédure d'évaluation n'est cependant instaurée pour l'élaboration des règlements d'urbanisme, ni dans l'hypothèse de l'abrogation d'un rapport urbanistique et environnemental⁴⁴ ou d'un plan communal d'aménagement⁴⁵.

10.4. La dualité du régime d'évaluation des incidences (évaluation intégrée/évaluation spécifique), la dualité des instruments d'évaluation (étude d'incidences/rapport sur les incidences environnementales), de même que l'absence de toute évaluation des incidences pour l'adoption des règlements d'urbanisme, ainsi que l'absence de toute évaluation pour l'abrogation d'un plan communal d'aménagement ou l'abrogation d'un rapport urbanistique et environnemental, ne se justifient guère.

11. La procédure d'évaluation des incidences des *permis* est, quant à elle, régie par les dispositions du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

À la suite de l'évolution normative des dispositions de transposition de la directive 85/337/CEE⁴⁶, tant la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, requise pour toute demande de permis qui ne requiert pas la réalisation d'une étude d'incidences, que l'étude d'incidences, requise pour les

⁴³ Cf. notamment C.J.U.E., 22 mars 2010 (Inter-Environnement Bruxelles c. Région de Bruxelles-Capitale), aff. C-567/10, suivant lequel l'abrogation d'un plan rentre dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE.

⁴⁴ Article 18ter, § 3, alinéa 2, du CWATUPE.

⁴⁵ Article 57ter du CWATUPE.

⁴⁶ Actuellement codifiée par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

projets listés dans l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées ou pour les projets non listés, mais que l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande estime être susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, accompagnent la demande de permis.

Pour les projets soumis à étude d'incidences, l'impact procédural des dispositions du Livre I^{er} du Code de l'environnement est d'abord celui de la détermination, par l'instance chargée d'apprécier le caractère complet de la demande, des communes susceptibles d'être affectées par le projet et sur le territoire desquelles une enquête publique doit être réalisée⁴⁷, ainsi que des informations qu'il convient de soustraire à l'enquête publique au regard des motifs et critères de limitation du droit d'accès à l'information⁴⁸. Il s'agit ensuite de la consultation du CWEDD, de la C.C.A.T.M. ou de la CRAT sur la demande de permis et l'étude d'incidences⁴⁹, ainsi que la possibilité de solliciter de l'auteur d'étude des informations complémentaires⁵⁰.

Pour les projets soumis à notice d'évaluation, c'est au niveau de l'examen du caractère complet ou recevable du dossier de demande que la procédure est la plus impactée, puisque c'est à l'autorité compétente pour statuer sur le caractère complet et recevable de la demande de permis qu'il appartient d'examiner si le projet est susceptible d'avoir des incidences et s'il doit, dès lors, être soumis à étude d'incidences⁵¹, hypothèse dans laquelle la demande de permis doit être réintroduite avec une étude d'incidences⁵².

Les autres conséquences sont liées au processus décisionnel : exigence de motivation renforcée⁵³, appréciation des incidences⁵⁴, et pour les projets soumis à notice d'évaluation, appréciation par l'autorité compétente de la nécessité qu'il y avait ou non de réaliser une étude d'incidences en l'absence de décision en ce sens de l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande⁵⁵.

⁴⁷ Article D.29-4, alinéa 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁴⁸ Conformément de l'article D.19 du Livre I^{er} du Code de l'environnement et des articles 6 et 9 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Cf. l'article D.29-15 du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁴⁹ Article R.81 du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁵⁰ Article D.69, alinéa 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁵¹ Article D.68, § 1^{er}, du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁵² Sauf si sa décision est réformée à la suite de l'introduction d'une demande de reconsidération (art. D.68, § 3).

⁵³ Article D.64 du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁵⁴ Article D.69, alinéa 2, du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁵⁵ Article D.68, § 2, alinéa 6, et § 3, alinéa 7, du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

Section 3

Le traitement procédural

12. Les *instruments de conception et de fixation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme* sont soumis de droit à une enquête publique – une participation du public⁵⁶ – et à une enquête administrative – à la consultation d'instances ou d'administrations spécialisées⁵⁷. La seule exception notoire – et critiquable au regard des dispositions de droit européen ou international – est celle des R.R.U.

13. Inversement, la procédure de délivrance des *permis* n'intègre enquête publique et consultation⁵⁸ – en ce compris l'avis éventuel du fonctionnaire délégué pour les permis délivrés par le collège communal⁵⁹ – que dans des hypothèses spécifiques⁶⁰, étant entendu que l'autorité compétente peut décider «de toute forme supplémentaire d'information, de publicité et de consultation»⁶¹. Le CWATUPE prévoit que, lorsque ces deux phases procédurales sont requises, elles sont réalisées simultanément⁶². Les modalités procédurales de la participation du public, pour les projets non soumis à étude d'incidences, sont définies dans le CWATUPE même⁶³ et ne résultent pas de l'application du titre III de la partie III du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

14. L'on constate que le CWATUPE organise une arborescence de procédures de délivrance des *permis* au départ d'une bipolarisation de l'autorité compétente.

⁵⁶ Articles 14, § 2, 17, § 3, 33, § 3, alinéa 1^{er}, 43, § 1^{er}, alinéa 2, 51, § 1^{er}, 79, § 2, du CWATUPE.

⁵⁷ Articles 14, § 3, 17, § 3, 33, § 3, alinéa 2, et § 3bis, 43, §§ 3 à 5, 51, § 1^{er}, alinéa 2, et § 3, 79, § 3, du CWATUPE.

⁵⁸ Articles 109, alinéa 2, 114, 116, § 1^{er}, alinéa 3, 127, § 2, alinéa 4, 127 § 3, 128, § 3, et 269 du CWATUPE.

⁵⁹ Articles 107, § 2, et 116, § 4, du CWATUPE. Ce n'est que de manière résiduelle que l'avis du fonctionnaire délégué est un avis conforme liant la compétence du collège communal s'il est conditionnel ou défavorable, lorsqu'il concerne les biens visés à l'article 109 du CWATUPE, à savoir les «biens immobiliers inscrits dans un site Natura 2000 proposé ou arrêté en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature» et les «biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés, situés dans une zone de protection visée à l'article 209 ou localisés dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques visés à l'article 233».

⁶⁰ Qu'elles soient édictées dans le CWATUPE en vertu de l'article 113, alinéa 2, ou prévues par des législations spécifiques (tel le Livre I^{er} de l'environnement qui soumet les projets soumis à étude d'incidences à enquête publique et à la consultation de certaines instances – CWEDD, C.C.A.T.M. ou CRAT).

⁶¹ Article 4, alinéa 2, du CWATUPE.

⁶² Article 116, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o et 3^o, et alinéa 3, du CWATUPE.

⁶³ Articles 4 et 330 à 343 du CWATUPE.

14.1. Il y a les permis délivrés par le collège communal, selon la procédure de droit commun (avis du fonctionnaire délégué⁶⁴) ou selon une procédure simplifiée (sans avis du fonctionnaire délégué⁶⁵), et il y a les permis délivrés par le fonctionnaire délégué⁶⁶ ou par le gouvernement en l'absence de délégation⁶⁷.

14.2. À ces deux grands régimes procéduraux se greffent des formalités spécifiques pour les permis dérogatoires (mesures particulières de publicité, avis de la C.C.A.T.M. si elle existe, avis ou décision du fonctionnaire délégué⁶⁸), pour les permis impliquant l'ouverture, la modification ou la suppression de voiries communales (accord du conseil communal ou du gouvernement⁶⁹) et, en ce qui concerne les permis délivrés par le collège communal, pour les permis concernant les biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés, situés dans une zone de protection visée à l'article 209 ou localisés dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques visés à l'article 233 (avis conforme du fonctionnaire délégué et certificat de patrimoine⁷⁰) et pour les permis concernant des biens immobiliers inscrits dans un site Natura 2000 proposé ou arrêté en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (avis conforme du fonctionnaire délégué⁷¹).

14.3. En outre, les permis d'urbanisme relatifs aux actes et travaux visés à l'article 1^{er} du décret «DAR» sont délivrés par le gouvernement ou son délégué selon les modalités de l'article 127 du CWATUPE et doivent faire l'objet d'une ratification par le Parlement wallon dans les soixante jours à dater du dépôt du dossier de permis sur le Bureau du Parlement wallon⁷².

14.4. Enfin, à côté de ces procédures d'instruction et de délivrance du CWATUPE, les permis uniques – valant permis d'urbanisme – concernant les projets mixtes⁷³, mais à l'exception des projets portant sur des établissements

⁶⁴ Article 107, § 2, du CWATUPE.

⁶⁵ Article 107, § 1^{er}, du CWATUPE.

⁶⁶ Article 127, §§ 1^{er} et 4, du CWATUPE.

⁶⁷ Article 127, §§ 1^{er} et 5, du CWATUPE.

⁶⁸ Article 114, alinéas 1^{er} et 2, du CWATUPE.

⁶⁹ Article 129^{quater} du CWATUPE.

⁷⁰ Article 109, 2°, du CWATUPE.

⁷¹ Article 109, 1°, du CWATUPE.

⁷² Article 2 du décret du 17 juillet 2008. L'article 3 précise que, lorsqu'aucun décret de ratification n'est approuvé dans les soixante jours à dater du dépôt du dossier de permis sur le Bureau du Parlement wallon, le permis est réputé non octroyé.

⁷³ Au sens de l'article 1^{er}, 11°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement qui définit le projet mixte comme «le projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert un permis d'environnement et un permis d'urbanisme».

temporaires, d'essai ou relatifs à des biens immobiliers visés à l'article 109 du CWATUPE⁷⁴ – sont instruits et délivrés par le collège communal ou par le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué⁷⁵, sachant que l'article 97 du décret relatif au permis d'environnement rend applicables aux permis uniques les articles 110 à 114, 127, § 3, et 129bis du CWATUPE.

15. Le CWATUPE n'aborde la problématique de la modification des *instruments de conception et de fixation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme* pendant leur élaboration qu'en ce qui concerne les P.C.A.⁷⁶, qui doivent être soumis à une nouvelle enquête publique en cas de modification autre que mineure. La jurisprudence du Conseil d'État a complété ce régime en ce qui concerne les révisions partielles des plans de secteur en prévoyant que le gouvernement ne peut apporter des modifications substantielles au projet de plan qui ne trouveraient pas leur fondement dans les réclamations, observations et avis émis lors de l'enquête publique, sans que cette dernière soit recommencée⁷⁷.

Le CWATUPE n'aborde la problématique de la modification du projet soumis à *permis* en cours de son instruction que de manière procédurale. Le demandeur peut, avec l'accord de l'autorité compétente, produire des plans modificatifs⁷⁸ qui doivent être accompagnés d'un complément de notice d'évaluation des incidences ou d'un complément d'étude d'incidences⁷⁹. Mais, au-delà de cette précision procédurale, c'est la jurisprudence qui a dû définir les conditions matérielles dans lesquelles de telles modifications peuvent intervenir⁸⁰, conditions liées notamment au principe d'utilité de l'enquête

⁷⁴ Article 81, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

⁷⁵ Lorsque l'établissement est situé sur le territoire de plusieurs communes, lorsque le permis unique est relatif à des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUPE, lorsque l'établissement constitue une installation de gestion de déchets d'extraction minière et lorsqu'il s'agit d'une demande de permis unique visée à l'article 64 du décret relatif à la gestion des sols (art. 81, § 2 – l'art. 81, § 2, alinéa 4, vise erronément l'art. 63 du décret relatif à la gestion des sols).

⁷⁶ Article 51, § 4, du CWATUPE.

⁷⁷ R.P.D.B., v^o « Urbanisme et environnement », n^{os} 245, 404 et 490.

⁷⁸ Articles 116, § 6, et 127, § 7, du CWATUPE.

⁷⁹ Ces mêmes dispositions prévoient que, lorsque les actes et travaux sont soumis à étude d'incidences, les plans modificatifs ne doivent pas être accompagnés d'un complément d'étude « si les modifications envisagées trouvent leur fondement dans l'étude d'incidences ». Cette exception est devenue théorique depuis que l'étude d'incidences accompagne la demande de permis, ce qui implique que le demandeur intègre dans cette demande initiale les modifications qui s'imposent.

⁸⁰ À savoir que le projet modifié ne diffère pas substantiellement du projet originaire et que les modifications répondent à des avis ou objections émis en cours d'instruction.

publique⁸¹, au respect de la procédure d'évaluation des incidences⁸² ou au respect de la compétence des autorités⁸³.

Section 4

Les recours administratifs

16. Une procédure de recours administratif – un recours en réformation – est prévue dans le CWATUPE en ce qui concerne la délivrance des *permis*⁸⁴.

À côté de la tutelle de légalité que le fonctionnaire délégué doit exercer à l'égard des permis délivrés par le collège communal⁸⁵, le CWATUPE organise, à l'égard des décisions rendues au premier degré par le collège communal ou le fonctionnaire délégué, un recours devant le gouvernement wallon⁸⁶.

Ce recours ne peut être introduit que par le demandeur de permis, non satisfait de la décision adoptée au regard de sa demande⁸⁷ par le collège communal à l'encontre des décisions expresses ou implicites du fonctionnaire délégué⁸⁸ et par le fonctionnaire délégué à l'encontre des décisions du collège communal, mais seulement dans les hypothèses limitatives de l'article 108, § 2⁸⁹.

⁸¹ Une enquête doit être recommencée si, après sa tenue, des modifications fondamentales sont apportées au projet (cf. R.P.D.B., v° « Urbanisme et environnement », n° 823).

⁸² Procédure qui requiert qu'un complément d'étude d'incidences soit élaboré par un auteur agréé et soit soumis aux mêmes formalités d'enquête et de consultation que l'étude d'incidences (18 novembre 2008, commune de Ham-sur-Heure-Nalinnes, n° 188.004; 18 septembre 2009, a.s.b.l. Souridine et crts, n° 196.196; 28 janvier 2011, Bera et crts, n° 210.770).

⁸³ L'autorité compétente sur recours doit renvoyer le dossier à l'autorité inférieure si l'objet de la demande a été fondamentalement modifié en cours de procédure de manière telle qu'il s'agit en réalité d'une demande nouvelle (cf. R.P.D.B., v° « Urbanisme et environnement », n° 823).

⁸⁴ L'article 129bis, § 2, alinéa 1^{er}, 3^e, prévoit également une procédure de recours spécifique contre la décision ou l'absence de décision du conseil communal sur les questions de voiries.

⁸⁵ Article 108, § 1^{er}, du CWATUPE.

⁸⁶ Articles 108, § 2, 119 et 127, § 6, du CWATUPE.

⁸⁷ Article 119, § 1^{er}, du CWATUPE.

⁸⁸ L'article 118 du CWATUPE organise un mécanisme de dessaisissement du collège communal au profit du fonctionnaire délégué lorsque le collège ne statue pas dans les délais prescrits. Dans cette hypothèse, c'est le fonctionnaire délégué qui statue en premier ressort sur la demande dans un délai de trente-cinq jours à dater de la réception du courrier de saisine. En l'absence de décision du fonctionnaire délégué dans les délais impartis, le permis d'urbanisme est refusé et ce refus est susceptible d'être entrepris devant le gouvernement wallon.

⁸⁹ C'est-à-dire lorsque la décision du collège communal est divergente de l'avis émis par la Commission communale dans le cadre d'une consultation obligatoire de celle-ci, lorsqu'en l'absence de Commission communale, un certain nombre de réclamations émises lors de l'enquête publique sont non rencontrées par la décision du collège et lorsque le gouvernement a décidé la révision d'un plan communal d'aménagement ou l'établissement d'un plan communal d'aménagement ayant pour effet de réviser ou d'annuler tout ou partie d'un permis de lotir.

Le recours en réformation donne lieu à un avis d'une commission d'avis qui procède à une audition où sont invités le demandeur, le collègue communal, le fonctionnaire délégué et l'administration.

Section 5

La dualité fondamentale dans la procédure d'instruction des demandes de permis d'urbanisme et des demandes de permis unique

17. Si, au niveau des règles d'élaboration des *instruments de conception et de fixation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, le CWATUPE se caractérise par un phénomène de diffraction interne avec la multiplication des dispositions procédurales propres à chaque instrument, le phénomène de diffraction externe des règles d'instruction des permis emporte une dualité procédurale fondamentale.

18. En effet, les demandes d'autorisation des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme sont instruites soit selon le CWATUPE lorsqu'elles donnent lieu à un *permis d'urbanisme*, soit selon le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, lorsqu'elles donnent lieu à un *permis unique* en présence d'un projet mixte.

Et ces deux types de procédure se distinguent notamment par les caractéristiques suivantes :

- i. L'accusé de réception d'une demande de permis pour un projet mixte fait courir des délais de rigueur pour la délivrance du permis unique, alors que les délais du CWATUPE sont des délais d'ordre sous réserve de la faculté du mécanisme de dessaisissement du collègue communal au profit du fonctionnaire délégué ;
- ii. Les procédures de participation du public pour les permis uniques s'effectuent selon les modalités du Livre I^{er} du Code de l'environnement, alors que celles des permis d'urbanisme, non soumis à étude d'incidences, sont définies par le CWATUPE ;
- iii. Pour les permis uniques délivrés par le collègue communal, un rapport de synthèse est rédigé par les fonctionnaires technique et délégué, rapport de synthèse reprenant les avis recueillis lors de l'instruction et comportant une proposition conjointe de décision motivée au regard de ces avis ;
- v. Enfin, à l'encontre de la décision prise en première instance sur une demande de permis unique, un recours en réformation est ouvert au bénéfice de tout tiers intéressé, en ce compris donc à l'égard du permis unique en ce qu'il tient lieu de permis d'urbanisme.

19. C'est précisément à l'égard de cette phase de recours – en particulier en ce qui concerne les personnes habilitées à le former et en ce qui concerne ses modalités d'instruction – que la pertinence de cette dualité des procédures a été interrogée.

Ainsi, en ce qui concerne les *personnes habilitées à introduire un recours en réformation*, la section de législation du Conseil d'État, lors de l'adoption du décret relatif au permis d'environnement, s'était interrogée sur l'éventuelle discrimination dont seraient victimes les tiers qui pourraient ou ne 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 unique⁹⁰. Cette problématique demeure entière.

Par ailleurs, en ce qui concerne la *procédure d'instruction des recours*, si l'article 95, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 prévoyait, dans sa version originaire, que, lorsque le recours portait sur des aspects relevant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'avis de la commission visée à l'article 120 du CWATUPE était requis, cette saisine de la commission fut supprimée par le décret RESA du 3 février 2005. La section du contentieux administratif du Conseil d'État a été saisie à plusieurs reprises de la question de l'éventuelle discrimination liée à l'absence d'audition du demandeur dans l'instruction des recours contre les décisions relatives à des permis uniques⁹¹. Et elle a finalement posé une question préjudicielle sur cette problématique à la Cour constitutionnelle⁹². L'on relèvera qu'au-delà de la discrimination évoquée à la suite de la suppression de la saisine de la commission d'avis, l'absence d'audition du demandeur de permis dans la procédure définie par l'article 95 du décret relatif au permis d'environnement peut également être problématique⁹³.

⁹⁰ Doc., Parl. w., 1996-1997, n° 233/1, p. 67; Doc., Parl. w., 2001-2002, n° 309/1, p. 113.

⁹¹ C.E., 4 décembre 2007, Berlaumont, n° 177.582; 28 octobre 2008, s.p.r.l. Aliments Vermeire, n° 187.416.

⁹² C.E., 21 décembre 2011, s.p.r.l. Ferme du Chêne au Feau, n° 216.987 (M.B., 3 février 2012). Dans son arrêt n° 159/2012 du 20 décembre 2012, la Cour constitutionnelle a néanmoins considéré que cette différence de traitement ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où les aspects de la demande de permis unique relatifs à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme sont suffisamment pris en compte par la procédure d'examen et de recours prévue par le décret du 11 mars 1999 (cf. pt B.6.3).

⁹³ L'audition du demandeur devant la Commission d'avis prévue par l'article 120 du CWATUPE n'a jamais été prévue dans la procédure de recours contre les permis d'environnement, et ce, depuis le décret du 11 mars 1999 dans sa version originaire. Son instauration, dans le but d'harmoniser les procédures de recours introduites par le demandeur de permis, poserait la question de l'audition des tiers intéressés ayant formé recours, spécialement dans l'hypothèse où tant ces tiers intéressés que le demandeur auraient introduit un recours en réformation.

Indépendamment du jugement que portera la Cour constitutionnelle, l'on peut déjà conclure que la question ainsi posée manifeste que la dualité actuelle des procédures de délivrance des permis est problématique sur le plan d'une justification rationnelle.

20. Diffraction interne, diffraction externe du CWATUPE, multiplication, répétition et variation des règles de procédure et, peut-être même, discrimination(s) procédurale(s). Telles sont quelques-unes des caractéristiques du Code wallon de l'aménagement du territoire, sur le plan des procédures.

Chapitre 2

Les évolutions depuis 1962

Section 1

L'évolutivité des procédures et non celle des instruments

Certes, plus particulièrement ces dernières années, mais, en réalité, tout au long des cinq décades considérées, les modifications aux procédures applicables aux schémas, plans, règlements et permis ont été nombreuses et fréquentes.

Assez paradoxalement et en proportion inverse des attentes⁹⁴, le législateur n'a pas su, parallèlement, inspirer l'évolutivité des instruments normatifs : plans, programmes et règlements. Écartée dès 1962, l'idée de périodicité de révision des plans d'aménagement n'a plus jamais été à l'ordre du jour, à tout le moins en droit wallon. De même, pour l'essentiel, la procédure de révision des instruments normatifs est restée calquée sur celle, devenue très complexe, de leur adoption. Enfin, l'abrogation est rare ou difficile⁹⁵. La réaction était sans doute inévitable : pour contourner la stagnation des plans et programmes existants, on en a régulièrement créé de nouveaux ; à défaut de faire évoluer l'ancien, on a créé du neuf... lui-même devenant rapidement obsolète.

⁹⁴ J.-P. Lambot, p. ex., estime essentielle l'évolutivité dont il va être question, pour « tendre à une vraie planification, souple et opérationnelle » (J.-P. LAMBOT, « Mise en œuvre pratique d'une réforme », in *La gestion de l'urbanisme communal après le décret sur la décentralisation et la participation*, Coll. Droit et gestion communale, n° 1, Bruges, la Charte, 1992, p. 126).

⁹⁵ Certes, certaines hypothèses d'abrogation, en tout ou en partie, de plans/programmes et règlements ont été prévues (voy. p. ex. les art. 18ter, § 3, 40, § 2, 45, 57ter, 81, 82, 127, § 1er, 8°, et 136bis, § 4, du CWATUPE) et correspondent, dans une certaine mesure, à l'idée d'évolution, mais, pour la plupart, elles découlent soit de l'adoption d'un instrument supérieur, soit de la réalisation de l'objectif poursuivi par l'adoption du plan/programme à abroger et ne correspondent donc pas directement à l'idée d'évolutivité dudit plan/programme. L'article 57ter, alinéa 1er, 1°, est une exception à cet égard, mais sa condition de mise en œuvre est drastique. Au reste, la procédure d'abrogation elle-même n'est pas nécessairement simplifiée (cf. C.J.U.E., 22 mars 2010 (Inter-Environnement Bruxelles c. Région de Bruxelles-Capitale), n° C-567/10 : l'abrogation d'un plan peut rentrer dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE).

Section 2

La procéduralisation

Très souvent cantonnée, dans notre tradition juridique, à un rôle important, mais secondaire, la procédure s'est vu accorder, au cours des vingt dernières années, de plus en plus d'importance dans la recherche de la « bonne » décision administrative. La procédure s'est élevée dans l'échelle des valeurs, au point que l'on parle aujourd'hui de « garanties procédurales »⁹⁶.

La « procéduralisation », qui peut se définir comme l'action de soumettre à des modalités procédurales obligatoires des décisions ou actions qui n'y étaient auparavant pas soumises⁹⁷, dans le but de renforcer des droits, prérogatives ou avantages substantiels⁹⁸, constitue manifestement l'une des caractéristiques récentes du droit de l'aménagement du territoire⁹⁹.

Elle s'y observe aisément dans l'apparition progressive de nouvelles formes et formalités imposées à l'autorité, dont la finalité, pas toujours pleinement définie, relève globalement du respect de l'égalité entre citoyens, de la prise en compte de leurs intérêts et de l'accroissement du niveau qualitatif des décisions : renforcement de l'enquête administrative, multiplication des procédures de participation du public, apparition de l'évaluation des incidences sur l'environnement, généralisation de l'obligation de motivation formelle¹⁰⁰,

⁹⁶ L'évolution a été en grande partie jurisprudentielle (voy. spéc. la jurisprudence de la Cour eur. D.H. dans les litiges « environnementaux » de l'art. 8 de la Convention, dont l'arrêt du 21 juillet 2011, *Grimkovskaya c. Ukraine*, req. n° 38182/03, est un bon exemple; la C.I.J. s'est récemment inscrite dans ce mouvement, dans son arrêt du 20 avril 2010, *Argentine c. Uruguay*, usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay; la Cour constitutionnelle considère, elle aussi, les exigences procédurales comme des garanties, comme elle l'indique, p. ex., dans ses arrêts n° 120/2009 du 16 juillet 2009; n° 137-2006 du 24 septembre 2006; n° 11/2005 du 19 janvier 2005), mais le législateur n'a pas été en reste : que ce soit au niveau international, européen ou régional, il a manifestement multiplié, ces dernières années, les garanties procédurales, en adoptant régulièrement des textes spécifiques à cet effet, comme la Convention d'Aarhus, la directive 85/337/CEE, la directive 2001/42/CE ou le décret du Parlement wallon du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement.

⁹⁷ En ce sens, W. HOWARTH, « Aspirations and realities under the Water Framework Directive: proceduralisation, participation and practicalities », *Journal Env. Law*, 2009, p. 396.

⁹⁸ Ce but est, dans le sens que nous accordons ici au vocable, un élément constitutif essentiel du concept. Voy., notamment, K. I. PANAGOULIAS, *La procéduralisation des droits substantiels garantis par la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 17. Comp. G. QUINTAINE, « La procéduralisation du droit public – Promesses ou menace? », in Ch. PIGACHE (dir.), *Les évolutions du droit (Contractualisation et procéduralisation)*, Publications de l'Université de Rouen, 2004, p. 168.

⁹⁹ M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, <http://hdl.handle.net/2268/36464>, p. 828.

¹⁰⁰ Une exigence de motivation formelle était déjà présente dans la loi organique, dans la décision d'adoption du plan régional d'aménagement du territoire ou d'un plan de secteur (art. 9, *in fine*, et 13), le refus de permis d'urbanisme (art. 44, *in fine*), l'avis conforme défavorable du fonctionnaire

développement des rapports périodiques¹⁰¹ et, en parallèle à la suppression progressive du permis tacite¹⁰², renforcement de l'obligation faite à l'administration de faire avancer les dossiers dont elle est saisie. La procéduralisation s'est également traduite par l'inscription de toujours davantage de détails destinés à régir les procédures décisionnelles, qu'il s'agisse de répondre aux attentes insatiables du public ou de réagir à l'instauration de critères jurisprudentiels plus flous, comme celui de l'effet utile.

Section 3

La complexification procédurale

Là où la procéduralisation établit un lien fonctionnel entre les exigences procédurales et un droit ou avantage substantiel, la complexification procédurale en est totalement détachée, ce qui pousse à s'interroger sur son utilité.

La plupart des modifications procédurales qui, en droit de l'urbanisme, ne relèvent pas de la procéduralisation, correspondent à de la complexification, celles qui relèvent de la simplification¹⁰³ étant rares. Certes, cette perception n'est pas nouvelle¹⁰⁴. Certes, la complexification procédurale n'est pas le

délégué (art. 45, alinéa 2, de la loi organique), les décisions prises en recours sur les demandes de permis (art. 55, avant-dernier alinéa). Elle s'est généralisée, pour ce qui est des actes à portée générale, lors de l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Elle s'est étendue, enfin, mais de manière limitée dans son objet, à un certain nombre de décisions d'adoption de plans/programmes, par l'apparition de la déclaration environnementale (M. DELNOY, « Le rapport urbanistique et environnemental dans le CWATUP », in *Les réformes du CoBAT et du CWATUP, Jurimpratique*, 2009/2, pp. 63 et s., <http://hdl.handle.net/2268/68302>).

¹⁰¹ L'évaluation *ex post* existait déjà dans la loi organique: l'article 5 imposait au ministre compétent de remettre chaque année au Parlement un « rapport sur la situation et les prévisions en matière d'aménagement national et régional du territoire ». Cette obligation de rapport a été maintenue et développée (art. 2 du CWATUPE). L'article 18bis en impose aujourd'hui également un au collège communal, quand un schéma de structure communal existe.

¹⁰² Dans l'article 54, alinéa 2, de la loi organique, le permis tacite était prévu dès le premier ressort, certes quelque peu encadré par la possibilité de suspension offerte au fonctionnaire délégué. Là où le permis tacite, « choix favorable au demandeur » (M. PÂQUES, « Aménagement du territoire, urbanisme, patrimoine et questions diverses de droit administratif notarial », in *Chron. not.*, vol. XXXIX, Bruxelles, Larcier, 2004, p. 260), régnait en maître, il a progressivement été remplacé (notamment sous l'influence de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice – cf. C.A., 7 juin 2001, n° 78/2001 et C.J.C.E., 14 juin 2001, aff. C-230/00, J.L.M.B., 2001/28, p. 1203, obs. J. Sambon) soit par le refus tacite, soit par la substitution tacite par un autre acte administratif, qui correspond ou non à un refus.

¹⁰³ Voy. p. ex., l'apparition, en 2005, de la communication électronique et l'uniformisation de certains délais aux articles 8 et 10 du Code.

¹⁰⁴ Comp., p. ex., M. PÂQUES, « Droit administratif notarial, en particulier droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire », in *Chron. not.*, vol. XII, 1990, p. 112; J. STASSEN, « Rapport général », in *Le permis de construire. Étude comparative*, Bruxelles, I.I.S.A., 1972, p. 82.

propre du droit wallon. Certes, elle est, dans une certaine mesure, inéluctable¹⁰⁵. Quoi qu'il en soit, il est évident qu'en droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le législateur peine à simplifier.

La multiplication, au fil du temps, des différentes procédures d'instruction des demandes de permis constitue sans doute le meilleur exemple de complexification procédurale : de trois en 1962¹⁰⁶, on est passé – dans une logique qui a rarement été visible et qui, en tout cas, échappe aujourd'hui – à cinq actuellement¹⁰⁷ et leur cloisonnement jurisprudentiel récent¹⁰⁸ n'a fait que renforcer l'insécurité juridique et les difficultés pratiques qui en découlent¹⁰⁹. D'autres exemples de complexification procédurale peuvent être évoqués, comme la traduction wallonne des exigences européennes de P.E.B. ou l'instauration du certificat de patrimoine¹¹⁰.

Ceci étant, aussi surprenant que cela puisse paraître, il ne semble pas possible d'en déduire que, dans les textes en tout cas, les délais d'adoption des décisions se sont allongés. Cela vaut avant tout pour les plans, programmes et règlements, en raison de la persistance du défaut de délais de rigueur, mais également pour les demandes de permis : certes, de septante-cinq jours en 1962, le délai d'instruction de certaines demandes de permis est passé à cent quinze jours aujourd'hui, mais d'autres sont passés à trente seulement¹¹¹. Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue que c'est à un délai de cent cinquante jours

¹⁰⁵ Notamment en raison des nouvelles exigences internationales ou européennes, même si le législateur et le juge vont parfois plus loin que ce qu'ils sont tenus de faire dans ce cadre.

¹⁰⁶ Compétence du collège communal sur avis conforme du fonctionnaire délégué (art. 44 et 45); compétence du collège communal sans avis du fonctionnaire délégué, mais avec vérification *ex post* par lui de la conformité au plan communal et pouvoir de suspension (art. 44 et 46, dans le périmètre d'un P.P.A. ou P.L.); compétence du ministre ou de son délégué (art. 48).

¹⁰⁷ Compétence du collège communal sans avis du fonctionnaire délégué (art. 107, § 2, du Code), compétence du collège communal sur avis simple du fonctionnaire délégué (art. 107, § 1^{er}), compétence du collège communal sur avis conforme du fonctionnaire délégué (art. 109), compétence du ministre ou du fonctionnaire délégué (art. 127), « ratification » par le Parlement (DAR). Sans compter les procédures qui découlent d'autres polices administratives ou les multiples différences ponctuelles au sein des cinq procédures qui viennent d'être évoquées.

¹⁰⁸ C.E., 27 octobre 2010, La Cardere, n° 208.476; 14 avril 2011, Leclercq, n° 212.669; 16 février 2012, Fuentes Mateos, n° 218.033; 6 février 2013, Property & Advice, n° 222.393.

¹⁰⁹ Identifiées par 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, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 261; N. VAN DAMME et L. DONNAY, « L'évolution jurisprudentielle sur la compétence relative aux projets à la fois privés et publics », in *Chroniques notariales*, Bruxelles, Larcier, p. 231.

¹¹⁰ Qui constitue, ni plus ni moins, une autorisation qui vient s'ajouter au permis d'urbanisme, avec une procédure additionnelle spécifique.

¹¹¹ De même, si l'on prend comme point de départ le dépôt de la demande de permis et que l'on additionne les délais maximaux de première instance et de recours, l'on peut constater que l'on est passé de 225 jours (75 + 60 + 90) à 220 jours dans le cadre de la procédure actuelle la plus longue (115 + 105) et à 135 jours dans la plus courte.

que les demandes de permis de lotir étaient soumises en 1962¹¹². Par contre, la préparation de la demande de permis par le demandeur s'est, elle, complexifiée et allongée¹¹³, de même que le contrôle préalable de cette demande par l'administration¹¹⁴.

Section 4

L'indécise décentralisation

La répartition des compétences décisionnelles entre la Région et les communes est sans conteste le domaine procédural du droit de l'aménagement du territoire qui a le plus évolué. C'est par ailleurs dans des sens très divers que cette évolution s'est opérée : « [E]ntre [la Région et la commune] le cœur du législateur wallon balance, et balance sans cesse [...] »¹¹⁵. Il est extrêmement difficile d'en tirer un bilan en faveur de l'une ou l'autre des deux autorités concernées et, encore moins, une ligne directrice claire, fût-elle évolutive¹¹⁶. Au-delà de l'insécurité juridique et du surcoût administratif¹¹⁷ qui y sont liés, le risque concret de ces « mouvements successifs et contradictoires » est important, « parce que l'imbrication des pouvoirs entre les autorités encourage davantage le compromis que la mise en œuvre d'une politique claire et de priorités fermes »¹¹⁸.

L'instruction des demandes de permis continue à relever de la compétence de principe des communes, d'une part, et de la compétence régionale, présentée comme exceptionnelle à l'article 127, d'autre part. Mais le champ

¹¹² Article 57, alinéa 1^{er}, de la loi organique.

¹¹³ Singulièrement quand une étude d'incidences sur l'environnement s'impose.

¹¹⁴ Le délai d'analyse du caractère complet du dossier de demande de permis a clairement été allongé : inexistant en cas de dépôt à la commune et de cinq jours en cas d'envoi recommandé, dans le cadre de la loi organique (art. 53), ce délai est passé à quinze jours en 1997, avec l'instauration de la dissociation entre le dépôt de la demande et la vérification de sa complétude (D. LAGASSE, « Les procédures de délivrance des permis et les critères de décision », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 294), même si l'évolution de ce délai est sans incidence sur celle du délai dans lequel la décision doit être prise.

¹¹⁵ M. PÂQUES, M. DELNOY et crts, « Droit administratif notarial », in *Chron. not.*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 112.

¹¹⁶ Dans le même sens, 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, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 2562.

¹¹⁷ Tant pour les autorités publiques que pour les particuliers, nul ne voyant clairement quelle autorité doit gérer quelle demande.

¹¹⁸ Évaluation du CWATUPE, rapport de caractérisation, p. 320, http://cwatupe.perspective-consulting.eu/?page_id=452.

d'application de l'exception a progressivement pris de l'ampleur¹¹⁹ et ce, dès 1970¹²⁰. De même, la compétence communale a toujours été fortement encadrée. Certes, le caractère « conforme » de l'avis du fonctionnaire délégué a pour l'essentiel été supprimé¹²¹, les cas dans lesquels les communes statuent désormais sans avis du fonctionnaire délégué ont été élargis¹²² et les communes se sont vu conférer le droit d'octroyer elles-mêmes les dérogations à leurs instruments normatifs. Mais l'objet et les modalités du contrôle *a posteriori* par le fonctionnaire ont été renforcés¹²³, le dernier mot revient toujours à la Région en cas de suspension ou de recours et le seul véritable droit de veto communal, lié aux modifications et créations de voiries, a été supprimé. Les pouvoirs de la Région semblent en être sortis renforcés¹²⁴, même si ce n'est pas clair.

En ce qui concerne les règlements, plans et programmes, on a plutôt le sentiment inverse, mais tout aussi incertain. Il ne faut pas faire entrer ici en ligne de compte l'injonction, la substitution et l'approbation centrales dans l'adoption des instruments communaux, car elles existaient déjà en 1962¹²⁵. L'instauration du P.C.A. révisionnel du plan de secteur – il est vrai, fortement encadré par l'autorité régionale¹²⁶ –, l'ouverture, entre autres aux communes, du droit d'initier une révision de plan de secteur¹²⁷ et la création de la ZACC, « zone ouverte aux choix d'affectation qu'en feront les communes »¹²⁸, sont des indices qui nous poussent à aller dans ce sens.

¹¹⁹ Dans le même sens, M. PÂQUES, « Centralisation et décentralisation en droit wallon de l'urbanisme », in *Liber Amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 572.

¹²⁰ Puis avec la réforme du Code en 1997 et celle du décret RESA en 2005, suivie notamment des décrets des 27 octobre 2005 et 1^{er} juin 2006.

¹²¹ Depuis le décret dit « d'optimisation » du CWATUP du 18 juillet 2002.

¹²² L'on a pu ainsi parler de « nouvelle campagne d'affranchissement des communes » (M. PÂQUES, « Centralisation et décentralisation en droit wallon de l'urbanisme », in *Liber Amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 571).

¹²³ Cf. D. LAGASSE, « Les procédures de délivrance des permis et les critères de décision », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 288; 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, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 253.

¹²⁴ Ce qui traduirait la volonté de la Région de s'occuper de davantage de projets en direct, parce que jugés d'intérêt régional, fût-ce en raison des subsides qui leur sont accordés (comp. Doc., Parl. w., 2004-2005, n° 74-1, pp. 10 et 108).

¹²⁵ Elles relevaient de l'idée que l'aménagement du territoire devait être réalisé sous le contrôle de l'État, notamment pour éviter « les répercussions que l'inaction de certaines communes pourrait avoir sur des activités d'intérêt national » (G. BRICMONT, *Aménagement du territoire et urbanisme – Commentaire de la loi organique du 29 mars 1962*, Bruxelles, Larcier, 1962, p. 41).

¹²⁶ Ne fût-ce que par la liste initiale dans laquelle il doit s'inscrire, de sorte que le gouvernement est à la manœuvre du début à la fin.

¹²⁷ Insérée à l'article 42bis du Code par le décret du 20 septembre 2007.

¹²⁸ M. PÂQUES, « Centralisation et décentralisation en droit wallon de l'urbanisme », in *Liber Amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 564.

Section 5

La multiplication des intervenants, sans concertation entre eux

La multiplication des intervenants, au motif, énoncé dès la loi organique, que «l'aménagement du territoire est une œuvre collective»¹²⁹ n'a cessé de s'amplifier.

C'est ainsi que sont apparus, entre autres, les conseillers en aménagement du territoire et en urbanisme¹³⁰, les auteurs de projet agréés¹³¹, le CWEDD¹³², une certaine généralisation de la C.C.A.T.M.¹³³, la commission d'avis sur les recours¹³⁴, sans compter, dans le cadre du DAR... le législateur lui-même.

Les particuliers ont, eux aussi, vu leur intervention potentielle s'accroître, par les modalités suivantes: une plus grande représentation en tant que telle dans les commissions consultatives¹³⁵, la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, l'expression du droit de recevoir des «explications techniques» et, surtout, un certain accroissement des hypothèses de participation du public, spécialement en cas d'étude d'incidences sur l'environnement. Par contre, il n'y a pas eu d'évolution en leur faveur en termes de recours administratif, dont ils sont toujours privés¹³⁶.

Enfin, l'initiative privée n'a pas été délaissée. Si, par la multiplication des restrictions normatives des potentialités des immeubles¹³⁷, le législateur a renforcé les entraves au droit de propriété telles qu'évoquées dans la seconde partie de l'article 544 du Code civil, il semble également avoir eu à cœur de ménager l'initiative privée dans le lancement des procédures décisionnelles. À tout le moins ne trouve-t-on pas d'exemple de suppression brutale, par un texte, d'une marge de manœuvre du secteur privé à cet égard, et ce, tant dans le domaine de prédilection de l'initiative privée que constituent les demandes de permis que dans celui du lancement des procédures d'adoption des instruments normatifs.

¹²⁹ G. BRICMONT, *Aménagement du territoire et urbanisme – Commentaire de la loi organique du 29 mars 1962*, Bruxelles, Larcier, 1962, p. 42.

¹³⁰ Décret-programme du 3 février 2005.

¹³¹ Voy. l'article 11 du Code.

¹³² Décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable.

¹³³ Décret du 18 juillet 2002, complété par le décret du 15 février 2007.

¹³⁴ Décret du 27 novembre 1997.

¹³⁵ Qui ne sont aujourd'hui plus conçues comme étant essentiellement des «commissions d'experts» (*Ann. parl.*, Sénat, 1959-1960, p. 1579)

¹³⁶ Et ce, malgré l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans le cadre de la réforme de 1997 (*Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/1, p. 67).

¹³⁷ Qui correspond à la multiplication des instruments normatifs intermédiaires entre le plan de secteur et le permis.

Dans ce contexte de multiplication des intervenants, on aurait pu s'attendre à ce qu'une suite favorable soit réservée à la demande persistante, renforcée aujourd'hui, d'institutionnalisation d'un niveau supracommunal. Or, de ce point de vue, c'est plutôt de régression qu'il faut parler¹³⁸, le législateur wallon s'étant laissé dissuader par la section de législation du Conseil d'État¹³⁹. Parallèlement – et peut-être paradoxalement¹⁴⁰, mais sans contestation en tout cas –, la période a également vu la suppression de toute intervention de la province dans cette police¹⁴¹.

Il est un autre paradoxe dont le constat s'impose à l'évidence : cette prolifération d'intervenants n'a été accompagnée d'aucun mécanisme assurant l'interaction, la concertation ou le dialogue entre eux. Certes, des avis sont parfois échangés, mais ça ne correspond en rien, ne fût-ce qu'à un dialogue : il n'y a pas de confrontation d'idées, d'explication des positions, de levée des malentendus¹⁴². Le lieu de rendez-vous que constitue l'obligation faite à l'autorité d'en tenir compte quand elle prend sa décision n'y correspond pas davantage. Il y a bien sûr des exceptions¹⁴³, mais elles ne remettent pas le constat en cause. Le caractère paradoxal de ce dernier est d'autant plus fort que le défaut de dialogue est manifestement contraire au phénomène de procéduralisation ci-dessus évoqué.

¹³⁸ Le législateur de 1962 avait prévu la possibilité pour plusieurs communes de s'associer pour l'élaboration d'un plan général d'aménagement commun, moyennant autorisation de l'autorité centrale (art. 14, alinéa 4, de la loi organique). Le concept d'agglomération, dont la portée géographique devait être déterminée au cas par cas, existait déjà dans la loi organique, par référence, en Wallonie, aux villes de Liège et de Charleroi et à la possibilité d'y constituer des commissions consultatives communales (art. 19 de la loi organique). Apparaissait aussi l'idée d'association volontaire de communes, bénéficiant d'une certaine reconnaissance dans la loi.

¹³⁹ *Doc.*, Parl. w., 2008-2009, n° 972/1, p. 61.

¹⁴⁰ La justification de la présence de la province dans la loi était clairement supralocale : « [I]l est souhaitable que l'aménagement du territoire se fasse grâce à l'intervention de tous. Au moment où nous faisons appel à l'initiative privée en vue de cette collaboration, il ne serait pas indiqué d'éliminer le pouvoir régional existant » (*Ann. parl.*, Sénat, 1959-1960, p. 1813).

¹⁴¹ Par la suppression, dès 1997, du degré intermédiaire de recours à la députation permanente (art. 55 de la loi organique). D'autres interventions provinciales ont également été supprimées, comme, notamment, l'avis sur le projet de plan régional d'aménagement du territoire (art. 9, alinéa 5, de la loi organique) et sur le projet de règlement communal sur les bâtisses (art. 61 de la loi organique).

¹⁴² Comp. : « Les procédures sont lourdes, complexes ou parfois mal articulées, la dimension procédurale s'imposant souvent au détriment de l'écoute et d'une négociation "gagnant-gagnant" entre les acteurs » (évaluation du CWATUPE, rapport de caractérisation, p. 367, http://cwatupe.perspective-consulting.eu/?page_id=452).

¹⁴³ Comme la réunion qui peut être organisée dans le cadre de l'instruction d'une demande de certificat d'urbanisme n° 2, la réunion d'information préalable à étude d'incidences sur l'environnement, l'éventuelle réunion de concertation après enquête publique ou l'audition devant la Commission d'avis sur les recours.

Conclusions

De cette évaluation et de cette évolution, que peut-on éventuellement conclure ?

Primo, sans conteste, la procédure correspond à une évolution incessante. Ce phénomène est déjà préoccupant en soi, mais ce qui l'est plus encore, c'est qu'on peine *a posteriori* à en comprendre la logique et que ces évolutions aient mené à :

- des différences procédurales qui ne se justifient pas ou ne se justifient plus ;
- et des diffractions textuelles inexplicables, difficiles à gérer et qui rendent en tout cas la procédure inutilement plus complexe.

Secundo, la procédure a non seulement évolué, mais elle s'est également développée, étoffée. Certains en déduisent que l'on est passé d'une attention à des objectifs à une attention à des procédures. Tout ne relève cependant pas de la complexification stérile, tant s'en faut, au vu de ce qui a été évoqué à propos de la procéduralisation.

Tertio, s'il y a certes évolution et développement, il n'y a par contre pas de changement de paradigme, pas de « révolution » : les projets restent soumis à une demande, des enquêtes, une décision d'autorisation et un contrôle ; les instruments normatifs à un projet, des enquêtes, une décision d'adoption et un contrôle.

Alors, en définitive : « Tout ça pour ça ? » Pas entièrement, puisqu'un certain nombre d'évolutions et de développements présentent une réelle utilité. Mais peut-être le législateur auteur de la prochaine réforme du Code pourrait-il, malgré tout, en opérant les retouches des textes de procédure, s'imposer la retenue, en se limitant à celles dont la plus-value est certaine ? Peut-être pourra-t-il, en faisant ce travail – sauf évidemment à envisager un changement de paradigme que nous n'identifions pas :

- mettre tout à plat et déterminer ce qui, dans les détails et les différences, est utile et ce qui ne l'est pas ;
- et, dans ce qui est inutile, supprimer tout ce qui peut l'être, dans le respect du droit européen et international, ainsi que du principe de *standstill*, moyennant une justification qui fasse légitimement appel à la sécurité juridique et à la bonne administration.

Il pourrait entre autres s'agir de :

- réorganiser les textes en supprimant autant que faire se peut les diffractions internes et externes ;

- organiser un tronc procédural commun, avec des spécificités bien réfléchies et mesurées.

Il pourrait ainsi, notamment, faire en sorte qu'en termes d'évaluation des incidences sur l'environnement, le chapitre II de la partie V du Livre I^{er} du Code de l'environnement soit rendu applicable à chaque instrument de conception et de fixation de l'aménagement du territoire ou encore supprimer la dualité du traitement procédural des demandes de permis d'urbanisme et des demandes de permis unique.