

TITRE UNIQUE – Dispositions générales

CHAPITRE I^{er}. – Objectifs et moyens

Art. D.I.1. § 1^{er}. Le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants.

L'objectif du Code du Développement territorial, ci-après « le Code », est d'assurer un développement durable et attractif du territoire.

Ce développement rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale.

§ 2. La Région, les communes et les autres autorités publiques, chacune, dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont acteurs, gestionnaires et garantes de ce développement.

À cette fin, elles élaborent des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui sont les suivants :

- 1° le plan de secteur ;
- 2° les schémas ;
- 3° le guide régional d'urbanisme ;
- 4° le guide communal d'urbanisme ;
- 5° les périmètres opérationnels ;
- 6° les outils de politique foncière.

Les habitants et les acteurs publics et privés contribuent au développement durable et attractif du territoire, par leur participation à l'élaboration de ces outils, par le développement de projets et par les avis qu'ils émettent.

COMMENTAIRE (J. SAMBON – mise à jour : 1^{er} octobre 2017)

Bibliographie

C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs », *Le nouveau Code du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 7 et s. ; M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, coll. Fac. dr. Liège, Bruxelles, Larcier, 2015 ; Y. HANIN, « Dispositions générales – Présentation des nouveautés et analyse critique », *Le Code wallon du développement territorial*, M. Delnoy (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 21 et s. ; S. GUFFENS et B. JADOT, « Les besoins environnementaux de la collectivité », *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 435 et s. ; M. PÂQUES, L. DONNAY et C. VERCHEVAL, « Les besoins sociaux et économiques de la collectivité dans le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 413 et s. ; F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne*, t. 1. La planification, tiré à part du *Répertoire notarial*, Bruxelles, Larcier, 2007 ; F. HAUMONT et B. JADOT, « Introduction », v^o Urbanisme et Environnement, *R.P.D.B.*, compl. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, n^{os} 1 à 56 ; M. DELNOY, « Les répercussions en droit civil du nouveau CWATUP : patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plan », *Redrim*, 1999, pp. 42 et s.

A. De la loi organique au CoDT

1. L'article 1^{er} de la loi organique du 29 mars 1962 précisait que « l'aménagement du territoire national, des régions, secteurs et communes est fixé par des plans » et « qu'il est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intact les beautés naturelles du pays ». Le libellé de cet article est « assez succinct »¹, mais il exprime déjà une dualité qui apparaîtra encore dans le CWATUPE, à savoir que l'aménagement du territoire est « fixé » par un certain nombre d'outils – à l'époque limités aux plans – et qu'il est « conçu » en fonction d'un certain nombre d'objectifs parmi lesquels se retrouvent déjà des préoccupations économiques, sociales, environnementales et patrimoniales.

2. Cette disposition sera reprise à l'identique – sous réserve de la substitution de la référence régionale à la référence nationale – lors de la codification du 14 mai 1984. Le décret du 27 avril 1989 de décentralisation et de participation apporte deux précisions à l'article liminaire du Code. D'une part, à côté des plans, les schémas et règlements sont mentionnés comme outils permettant de fixer l'aménagement du territoire de la Région wallonne. D'autre part, aux objectifs à l'égard desquels l'aménagement du territoire est conçu, est ajouté l'objectif de « *gérer avec parcimonie son sol* ». Est ainsi exprimé pour la première fois que le territoire est une donnée limitée et non extensible requérant une gestion parcimonieuse. Le décret du 18 juillet 1991 relatif aux monuments, aux sites et aux fouilles exprimera cette dimension en précisant que l'aménagement du territoire est notamment conçu « *dans le but d'assurer la gestion parcimonieuse du sol* ». Mais ce décret insère également une nouvelle inflexion en précisant qu'au regard du patrimoine culturel et naturel de la Région wallonne, l'aménagement du territoire a comme objectif non seulement la « *conservation* », mais également le « *développement* » de ce patrimoine.

Le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine structura définitivement l'article 1^{er} du CWATUPE. La réforme de 1997 énonce de manière liminaire que « *le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants* ». L'affirmation liminaire sera maintenue dans le CoDT. Il est également précisé que la Région et les autres autorités publiques « *sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire* ». Dans ce cadre, « *elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager* ». Sont ainsi énoncés des missions et des objectifs de conservation/protection et de développement/gestion afin de rencontrer « *de manière durable* » les besoins de la collectivité. Par les décrets des 15 février 2007 et 19 avril 2007, les besoins de la collectivité seront précisés comme couvrant également les besoins énergétiques et de mobilité et, par le décret du 20 septembre 2007, dans la liste des principes avec lesquels les autorités publiques doivent rencontrer de manière

¹ Y. HANIN, « Dispositions générales – Présentation des nouveautés et analyse critique », *Le Code wallon du développement territorial*, M. Delnoy (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014, p. 23.

durable les besoins de la collectivité, est ajoutée « *la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments* »².

3. L'article D.I.1. du CoDT énonce, en son premier paragraphe, un principe de base sous le concept de « patrimoine commun » et l'objectif du Code qui est d'assurer le développement durable et attractif du territoire en rencontrant ou anticipant un certain nombre de besoins de la collectivité. Le second paragraphe identifie les autorités et les personnes qui, d'une part, sont acteurs, gestionnaires et garants ou qui, d'autre part, sont contributeurs de ce développement. Il précise également les modes d'action par lesquels ces autorités et ces personnes œuvrent en ce sens, et notamment les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme élaborés par les autorités publiques.

B. Un principe de base : le territoire de la Région wallonne comme patrimoine commun de ses habitants

4. Le 1^{er} alinéa du § 1^{er} de l'article D.I.1 du CoDT affirme que « le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants ». Le principe que le « territoire de la Wallonie »³ ou que le « territoire de la Région wallonne »⁴ est « un patrimoine commun de ses habitants » fut, comme je l'ai rappelé, inséré dans le CWATUPE par la réforme du 21 novembre 1997. Le CoDT reprend ce principe comme principe premier du code.

L'on relèvera que l'article D.I.1, § 1^{er}, du CoDT 2014 précisait d'abord que l'objectif du code était d'assurer « *un développement territorial durable et attractif* ». Il ajoutait par la suite, à l'aliéna 3 de son § 3, que le « territoire de la Wallonie est un patrimoine commun » sans d'ailleurs le référer expressément à « *ses habitants* ».

5. Principe liminaire. Dans le CoDT 2016, le législateur régional réaffirme en premier lieu le principe liminaire du CWATUPE avant de préciser que l'objectif du code est d'assurer un développement durable et attractif du territoire. Le législateur ne s'est guère expliqué sur la réaffirmation liminaire du principe de la patrimonialisation du territoire. Mais cette réaffirmation en manifeste néanmoins l'importance.

À l'exception d'une assertion – sur laquelle je reviendrai –, les documents parlementaires des réformes de 2014 et de 2016 ne s'attardent guère sur la portée de ce principe et ses conséquences juridiques. Les documents parlementaires de la réforme apportés par le décret du 27 novembre 1997 apportent quant à eux quelques enseignements plus précis.

² Sur cette évolution : F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne*, t. 1. La planification, tiré à part du *Répertoire notarial*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 74 à 79 ; F. HAUMONT et B. JADOT, « Introduction », v° Urbanisme et Environnement, *R.P.D.B.*, compl. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, n°s 1 à 34 ; Y. HANIN, « Dispositions générales – Présentation des nouveautés et analyse critique », *op. cit.*, pp. 23-26.

³ Art. D.I.1, § 1^{er}, al. 1^{er}, du CoDT.

⁴ Art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 1^{er}, du CWATUPE.

a. *La notion de patrimoine commun*

6. Notion. La notion de patrimoine commun fut inspirée de certaines législations françaises qui ont recours à la notion de « *patrimoine commun de la Nation* »⁵. La doctrine française peut dès lors servir de guide pour une première analyse de cette notion. La notion de patrimoine fait appel à l'idée d'un héritage légué par les générations qui nous ont précédés et que nous devons transmettre intact aux générations qui nous suivent. Les biens ou les espaces qui sont ainsi qualifiés de patrimoine devront faire l'objet d'une attention toute particulière de la part de la collectivité⁶.

Cette analyse rejoint celle de François Ost qui propose le concept de patrimoine comme statut juridique pour le milieu, pour notre rapport au monde⁷. Le patrimoine est alors appréhendé comme une institution transtemporelle, transhistorique qui porte à la fois le sceau du passé dont il est issu et l'empreinte du futur auquel il est destiné, qui fait référence à un héritage du passé, qui transite par le présent et est destiné à doter les hôtes futurs de la planète. Cette caractéristique implique que la gestion patrimoniale soit une gestion prudentielle qui conserve au patrimoine sa vertu la plus précieuse, celle d'être un réservoir de possible⁸. La section de législation du Conseil d'État a été sensible à la portée de ces analyses dans son avis sur l'avant-projet de décret devenu le décret du 27 novembre 1997 : « *en qualifiant le territoire de la Région wallonne de 'patrimoine commun', ces dispositions en projet expriment l'idée que la conservation des biens qui composent le territoire est d'intérêt général et que celui-ci doit être transmis aux générations futures avec les qualités qui sont les siennes* »⁹.

Forte de cette interprétation de la notion de patrimoine, la section de législation du Conseil d'État estima que l'énonciation d'un principe de l'article 1^{er} était surabondante, car l'article 23 de la Constitution en exprimait déjà l'idée. En effet, lors des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution, le rapport entre la consécration du droit à la protection d'un environnement sain et le souci de veiller à ce que les générations futures puissent encore disposer d'un environnement vivable avait été expressément établi, tout comme il avait été également souligné qu'au sens de cette disposition la notion d'environnement incluait l'aménagement du territoire¹⁰.

⁵ Voir *Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/222, p. 65. Le Code rural français se réfère à la notion de « *patrimoine biologique national* » (art. L.2.1.1.-1). La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau affirme que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation* » (art. 1^{er} de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau). Plus proche de notre problématique, le Code de l'urbanisme proclame que « *le territoire français est le patrimoine commun de la Nation* » (art. L.110). La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement synthétise ces approches en affirmant que « *les espaces, les ressources et les milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la Nation* » (art. L.200-1 du Code rural inséré par l'art. 1^{er} de la loi n° 95-101 du 2 février 1995).

⁶ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 7^e éd., Paris, Dalloz, 2016.

⁷ F. OST, « Le patrimoine, un concept dialectique adapté à la complexité du milieu », *Het Milieu – L'environnement*, Congrès notarial, Turnhout, 1993, pp. 13-97 et *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, 1995, pp. 306-337.

⁸ F. OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, op. cit., pp. 308 et 326.

⁹ *Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/1, p. 70.

¹⁰ *Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/1, p. 70 et références citées.

Le législateur décréteil a estimé cependant que la disposition commentée n'était pas redondante avec le prescrit constitutionnel qui délègue expressément au législateur le soin de déterminer les conditions d'exercice des droits économiques et sociaux, ce qu'a précisément pour but la disposition commentée¹¹.

Alors que les législations françaises évoquent la notion de patrimoine commun « *de la Nation* »¹², le texte liminaire du Code wallon fait référence au patrimoine de « *ses habitants* » en identifiant de manière plus concrète les destinataires/bénéficiaires de ce principe¹³.

7. Distinction des notions. La notion de patrimoine commun n'est donc pas à confondre avec celle de propriété et elle n'emporte pas une collectivisation, une nationalisation ou une expropriation collective du territoire wallon au bénéfice de ses habitants¹⁴. La notion de patrimoine commun ne peut d'ailleurs s'appréhender sous le seul modèle de l'exercice commun des attributs du droit de propriété puisque l'*abusus* se voit érodé par le souci du maintien d'un environnement viable¹⁵.

Pour le surplus, le libellé retenu n'est pas des plus heureux. La section de législation du Conseil d'État souligna qu'en précisant que le territoire wallon est le patrimoine commun de « *ses habitants* » – c'est-à-dire de ceux qui y demeurent – cette disposition était en retrait par rapport à l'article 23 de la Constitution qui reconnaît à « *chacun* », sans restriction, le bénéfice des droits économiques, sociaux et culturels¹⁶. L'observation est pertinente tant à un niveau synchronique – qu'en est-il des non-habitants¹⁷ ? – que diachronique – qu'en est-il des générations futures ? –. Une interprétation restrictive de l'alinéa 1^{er} de l'article liminaire du Code pourrait également susciter la question de sa compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimi-

¹¹ Commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/1, p. 7. Voir ég. n° 233/222, pp. 63 et 65.

¹² Il peut être utile de signaler que ce concept ne signifie pas que l'État s'approprie un patrimoine qu'il pourrait gérer comme s'il s'agissait de son domaine privé. Il s'agit de renforcer la légitimité de l'État d'intervenir, dans le sens de l'intérêt général, pour la protection de ce patrimoine. L'État paraît dès lors essentiellement comme chargé d'un droit de garde et de surintendance ou comme un mandataire ou un *trustee* (J. SIRONNEAU, « La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée » *R.J.E.*, 1992, p. 145).

¹³ Sur les difficultés liées à la détermination des titulaires du patrimoine commun, voir C. DE KLEMM, « Environnement et patrimoine », *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1996, pp. 162 et s. et M. DELNOY, « Les répercussions en droit civil du nouveau CWATUP : patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plan », *Redrim*, 1999, p. 45.

¹⁴ F. OST, « Le patrimoine, un concept dialectique adapté à la complexité du milieu », *op. cit.*, p. 43 ; M. DELNOY, « Les répercussions en droit civil du nouveau CWATUP : patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plan », *op. cit.*, p. 45 ; *Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/222, p. 65. P. NIHOUL et J.-P. VAN REYBROECK, « Les objectifs de la réforme », *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 10.

¹⁵ J. SAMBON, « L'usufruit, un modèle pour le droit d'usage du patrimoine environnemental », *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1996, p. 173.

¹⁶ *Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/1, p. 70.

¹⁷ Tels, par exemple, les propriétaires de biens immobiliers sur le territoire wallon qui n'habitent pas la Région (*Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/222, p. 70).

nation contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution¹⁸, *a fortiori* si ce principe est examiné à l'aune de l'article 23 de la Constitution¹⁹.

Le projet de décret devenu le décret du 27 novembre 1997 précisait que le territoire wallon était « *le* » patrimoine commun de ses habitants. Le texte fut judicieusement modifié pour faire référence à « *un* » patrimoine de ses habitants sous la justification qu'il existe d'autres patrimoines que le territoire²⁰. Cette qualification de « *patrimoine commun* » apparaît ainsi dans l'article D.1. du Livre I^{er} du Code de l'Environnement qui énonce que : « *l'environnement et, notamment, les espaces, paysages, ressources et milieux naturels, l'air, le sol, l'eau, la diversité et les équilibres biologiques font partie du patrimoine commun des habitants de la Région wallonne et sous-tendent son existence, son avenir et son développement.* »

8. Le Livre I^{er} du Code de l'Environnement comporte la codification de normes actuelles qui sont transversales et générales en matière d'environnement et, en particulier, des grands principes directeurs marquant de leur empreinte la définition et la mise en œuvre des politiques environnementales modernes²¹. Le Livre I^{er} du Code de l'Environnement consacre également des notions, droits, devoirs ou principes qui ne sont pas traditionnellement rangés dans l'inventaire des principes du droit de l'environnement, dont la notion d'environnement conçu comme un patrimoine commun. L'article D.1. du Livre I^{er} du Code de l'Environnement précise ce que peut englober le concept d'environnement en citant certaines de ses principales composantes²².

Comme le rappellent les travaux préparatoires du Livre I^{er} du Code de l'Environnement, la notion de patrimoine contient l'idée de conservation et de transmission sans altération²³. « *Le patrimoine commun est constitué de l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à maintenir et développer l'identité de chacun dans le temps et dans l'espace. Le patrimoine commun n'est donc pas quelque chose de figé et s'adapte au fil du temps. C'est une notion qui sous-tend la responsabilisation à l'égard de l'environnement.* »²⁴ La Région wallonne, par le recours à ce concept à l'article 1^{er} du Code wallon de l'environnement, souscrit à cette acception

¹⁸ M. DELNOY, « Les répercussions en droit civil du nouveau CWATUP : patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plan », *op. cit.*, p. 45.

¹⁹ En réalité, comme le relève M. DELNOY, en faisant référence au concept d'habitant, il s'agissait pour le législateur wallon d'éviter le concept de nation qui apparaît dans l'article L110 du Code français de l'urbanisme (*Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/222, p. 66). D'autre part, il existe des textes internationaux faisant référence, dans le cadre de la protection du patrimoine naturel ou culturel, à une sphère géographique plus large que celle d'un territoire ou de ses habitants. Ainsi, la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages identifie les espèces protégées comme faisant partie intégrante « *du patrimoine des peuples européens* » (considérant 7).

²⁰ *Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/10, p. 1.

²¹ *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 695/1, pp. 3 et 6.

²² *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 695/1, p. 16.

²³ *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 695/1, p. 11.

²⁴ « Consultation nationale pour la Charte (française) de l'environnement, Préparation de la Charte de l'environnement, fiche de travail : notion de patrimoine commun », citée in *Doc.*, Parl. w., 2003-2004, n° 695/1, p. 11.

et reconnaît sa véritable dimension, ainsi que la nécessité de protéger les ressources communes au profit des générations futures²⁵.

Cette appréhension d'un « *patrimoine commun* » apparaît également dans l'article D.1. du Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau (« *L'eau fait partie du patrimoine commun de la Région.* ») ou dans l'article D.1 du Code wallon de l'agriculture (« *L'agriculture est un des socles de notre société et fait partie du patrimoine commun de la Région wallonne.* »).

b. Les potentialités procédurales de la patrimonialisation du territoire de la Wallonie

9. Le prescrit liminaire du Code wallon est-il susceptible de générer des effets de droit à l'égard de ses destinataires/bénéficiaires²⁶ ? Diverses perspectives peuvent être évoquées.

§ 1. Renforcement du droit de participation

10. Le caractère participatif du droit de l'aménagement du territoire, et actuellement des outils du développement territorial, peut s'enraciner sur le principe de ce « *patrimoine commun* », les travaux préparatoires de l'article 1^{er} du CWATUPE faisant expressément référence à la participation directe ou indirecte²⁷. Il en découle qu'*a priori*, toute personne a le droit de prendre part aux procédures de participation du public²⁸.

Il reste que la référence au concept d'« *habitants* » n'est ici non plus guère heureuse. Il n'existe en effet aucun motif de dénier le droit de participer à une enquête publique à des personnes habitant en dehors du territoire dans lequel se déroule celle-ci. La justification d'un droit ou d'un intérêt particulier pour participer à une enquête publique n'est guère compatible avec les dispositions de l'article 23 de la Constitution et de l'article 714 du Code civil qui reconnaissent à chacun le droit de vivre dans un environnement conservé²⁹.

11. Au demeurant, dans le droit positif, les conditions d'accès à la participation sont largement ouvertes³⁰. Le CoDT, en son Livre VIII définit les modalités de « *participation du public* ». Le dispositif ne précise pas autrement les titulaires de la participation. Est en effet prévue la « *participation du public* » dont les modalités

²⁵ *Ibid.*, p. 16.

²⁶ Pour une présentation systématique de cette problématique, voir les contributions de M. DELNOY déjà citées et M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, coll. Fac. dr. Liège, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 48 à 60.

²⁷ Le ministre de l'Aménagement du territoire avait précisé que « *la notion de patrimoine instaure [...] un lien entre le territoire et ses habitants, un lien qui se marque, non par des droits ou des obligations, mais par des participations à des procédures (enquête publique, ...) ou à des organes consultatifs* » (Doc., Parl. w., 1996-1997, n° 233/222, p. 65, note 20).

²⁸ Cf. F. HAUMONT et B. JADOT, « Introduction », v° Urbanisme et Environnement, *R.P.D.B.*, compl. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, n° 47.

²⁹ B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *Rev. dr. commun.*, 1995/4-5, p. 318.

³⁰ B. JADOT, « L'enquête publique en matière d'urbanisme et d'environnement », *op. cit.*, pp. 311 et s.

concernent le « public »³¹, « toute personne »³², « la personne souhaitant consulter le dossier »³³ ou encore « tous ceux qui le désirent »³⁴. Si toute personne bénéficie du droit à la participation et si ce droit est défini de manière large pour les plans, schémas et guide communal d'urbanisme, il n'est cependant pas organisé pour l'élaboration du guide régional d'urbanisme et est limité, en ce qui concerne les permis et certificats d'urbanisme n° 2, aux projets soumis à enquête publique ou à annonce de projet en application de l'article D.IV.40. Dans le cadre du CWATUPE, où la participation du public était également délimitée *ratione materiae*, l'on a pu se demander si l'article 1^{er}, qui permet de justifier le droit de chacun à faire connaître son avis préalablement à la prise de décision par l'autorité administrative, ne pouvait également impliquer l'obligation pour les autorités d'organiser une participation des habitants là où elle n'est pas organisée³⁵. La jurisprudence n'abonde pas (encore) en ce sens³⁶.

§ 2. Renforcement de l'intérêt à agir

12. Les incidences potentielles de la patrimonialisation du territoire wallon sur le droit d'agir peuvent s'appréhender tant sur un plan processuel que sur un plan matériel.

13. Sur un plan processuel, il s'agit de se demander si l'article D.I.1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, peut avoir une incidence sur l'appréhension de l'intérêt d'agir en justice. Ici encore, la filiation opérée entre l'article 1^{er} du CWATUPE et l'article 23 de la Constitution est significative. La disposition constitutionnelle, consacrant un droit fondamental, fut en effet appréhendée comme ayant des implications sur l'appréciation de l'intérêt à agir³⁷. Affirmer en outre que le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants consacre l'intérêt de ces habitants pour quereller les décisions prises en la matière.

La question de savoir si cette disposition a une incidence sur l'appréciation de l'intérêt à agir en justice en matière d'aménagement du territoire a été évoquée à plusieurs reprises par les parlementaires lors de l'élaboration du décret du 27 novembre 1997³⁸. Le ministre, invoquant le fait que la Région wallonne était incompétente pour

³¹ Art. D.VIII.5, § 1^{er}, al. 2, 2° ; art. D.VIII.5, § 6, al. 2 ; art. D.VIII.12, al. 2, 3°.

³² Art. D.VIII.5, § 6, al. 1^{er} ; art. D.VIII.6, al. 4 et 5 ; art. D.VIII.7, § 2, al. 2, 4° et 5° ; art. D.VIII.18.

³³ Art. D.VIII.17, al. 2.

³⁴ Art. D.VIII.20.

³⁵ M. DELNOY, « Les répercussions en droit civil du nouveau CWATUP : patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plan », *op. cit.*, p. 48 ; M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 791 à 796.

³⁶ Ainsi, à l'égard de la tenue d'une enquête publique non obligatoire en application du CWATUPE, le Conseil d'État en valide l'organisation en se référant au seul article 4, alinéa 2, du CWATUPE sans invoquer son article 1^{er} (C.E., 11 février 2016, n° 233.811, *Ramakers-Maraite*).

³⁷ F. OST, « Un environnement de qualité : droit individuel ou responsabilité collective ? », *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 41 ; B. JADOT, « Le droit à l'environnement, in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 266 et B. JADOT, « L'intérêt à agir en justice pour assurer la protection de l'environnement », *Les juges et la protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 34.

³⁸ Voir not. *Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/222, pp. 61, 62, 63, 65, 66 et 70.

régler les procédures juridictionnelles, estima à l'époque qu'une telle interprétation ne pouvait être retenue. Cette inférence n'était cependant pas adéquate. S'il est vrai que la Région wallonne n'avait pas la compétence de reconnaître directement l'intérêt à agir en justice, il n'y avait pas d'obstacle à ce qu'elle adopte une disposition qui n'a pas pour objet de régler cette question, mais qui, comme d'autres dispositions de droit matériel, influence l'appréciation de l'intérêt à agir³⁹.

Force est cependant de constater que la jurisprudence ne s'est guère développée sur le seul fondement de l'article 1^{er} du CWATUPE. Alors qu'il résulte de l'article 1^{er} que toute personne a le droit d'agir en justice pour assurer la protection du milieu et qu'à tout le moins il importe de concevoir de manière suffisamment large l'intérêt à agir des défenseurs de l'environnement⁴⁰, le Conseil d'État a néanmoins décidé « *qu'à supposer que [l'article 1^{er} du CWATUPE] ait comme effet indirect de retenir sur l'appréciation de l'intérêt à agir, il n'en demeure pas moins qu'il appartient au requérant de démontrer l'existence d'un intérêt concret, à peine de verser dans l'action populaire* »⁴¹. La conclusion fut la même à l'égard d'un requérant invoquant tant l'article 23 de la Constitution que l'article 1^{er} du CWATUPE⁴².

L'incidence de cet article a néanmoins pu se faire ressentir. Si au regard de l'article D.I. du Livre I^{er} du Code de l'Environnement, le Conseil d'État a pu réaffirmer que cette disposition ne dérogeait pas à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et ne dispensait pas un requérant de prouver son intérêt personnel à agir contre un permis d'urbanisme, il précisa que le requérant en était d'autant moins dispensé « *qu'il ne justifie personnellement d'aucune action concrète et préalable au recours, en matière de défense de l'environnement* »⁴³.

Et c'est dans cette perspective que le Conseil d'État a jugé qu'« *il y a lieu d'admettre, au regard notamment de l'article 1^{er} du CWATUP, qu'en présence d'un site classé et, qui plus est, d'un site faisant partie du patrimoine exceptionnel de la Région, une personne, physique ou morale, de droit privé, puisse agir en justice pour la préservation de ce patrimoine qui est, selon elle, menacé par un permis d'urbanisme, lorsque cette personne démontre, par ses activités ou par d'autres circonstances pertinentes, avoir consacré du temps et de 'l'intérêt' au bien patrimonial concerné* »⁴⁴. De la sorte, le Conseil d'État reconnaît l'intérêt d'un requérant non plus sous l'angle classique d'une simple relation de voisinage, mais au regard de sa « *qualité de défenseur d'un site historique important auquel [il] se dit très attaché* », et ce, dans l'hypothèse où cette personne démontre, par ses activités ou par d'autres circonstances pertinentes, l'intérêt qu'elle a porté au bien concerné. Le Conseil d'État se fonde

³⁹ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, op. cit., p. 55 ; B. JADOT, « L'intérêt à agir en justice pour assurer la protection de l'environnement », op. cit., p. 34 et M. DELNOY, « Les répercussions en droit civil du nouveau CWATUP : patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plan », op. cit., p. 50.

⁴⁰ F. HAUMONT et B. JADOT, « Introduction », v^o Urbanisme et Environnement, *R.P.D.B.*, compl. X, op. cit., p. 802, n^o 47.

⁴¹ C.E., 13 juillet 2004, n^o 133.834, *A.S.B.L. Réserves naturelles et crts*, J.T., 2005, p. 117, note B. JADOT. Dans cette espèce, le Conseil d'État relevait que le requérant n'apportait « *aucun élément concret et probant permettant de justifier d'un intérêt personnel, distinct de celui de tous les habitants de la Région wallonne* ».

⁴² C.E., 15 décembre 2011, n^o 216.882, *Apers*.

⁴³ C.E., 10 juin 2010, n^o 205.073, *Roland*.

⁴⁴ C.E., 15 décembre 2006, n^o 165.965, et 8 août 2008, n^o 185.638, *Brassinne-Vandergeeten*. Cf. également C.E., 25 novembre 2011, n^o 216.504, *Van Basten* et 24 janvier 2017, n^o 237.114, *De Montpellier d'Annevoie*.

encore sur l'article 1^{er} du CWATUP et estime que l'intérêt à agir est renforcé par le fait que le CWATUP associe la population aux décisions de classement (art. 197, 4^o, CWATUP).

14. Sur un plan matériel, l'on peut se demander si l'article 1^{er} du Code wallon, étayé par l'article 23 de la Constitution, ne pourrait, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution, justifier une critique des limites au droit de recours administratif à l'égard des décisions d'octroi de permis. En effet, comment encore justifier, si le territoire wallon est le patrimoine commun de tous ses habitants, que seuls certains d'entre eux – les promoteurs d'un projet – se voient reconnaître cette garantie procédurale essentielle qu'est le droit au recours administratif en réformation alors que d'autres – les tiers intéressés – ne se voient pas reconnaître une même garantie ? Cette affirmation du patrimoine commun des habitants devrait, en toute rigueur, conduire à une égalisation/généralisation réelle des prérogatives de chacun⁴⁵.

§ 3. Renforcement des hypothèses de responsabilité

15. Si le territoire wallon est un patrimoine commun de ses habitants, ceux-ci n'en sont pas que les bénéficiaires, mais également les dépositaires responsables de sa transmission aux générations futures. Dès lors se pose la question de savoir si l'article 1^{er} du CWATUP, puis l'article D.I.1. du CoDT, peuvent constituer, par eux-mêmes, une source d'obligations, de devoirs et donc de responsabilités pour ces dépositaires, et ce, au-delà des prescriptions particulières que sont les obligations de ne pas faire édictées par le Code.

Dans une interprétation conforme à l'article 23 de la Constitution, l'alinéa 1^{er} du CWATUP, puis l'article D.I.1., § 1^{er}, du CoDT – appréhendé comme consacrant « *une responsabilité partagée entre tous, autorité comme citoyen, consommateur en tant que décideur* »⁴⁶ – comprendrait alors une norme de comportement généralisée qui pourrait, le cas échéant, renforcer les hypothèses de mise en cause de la responsabilité civile de particuliers⁴⁷.

⁴⁵ Telle est également l'analyse de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de décret du 27 novembre 1997 (*Doc.*, Parl. w., 1996-1997, n° 233/1, p. 67). Cette problématique se pose également lorsque l'on compare le régime du permis unique à celui du permis d'urbanisme : les tiers intéressés bénéficient d'un recours en réformation au gouvernement wallon pour le premier, même si ce recours se fonde sur des considérations relevant exclusivement de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, alors qu'ils en sont privés pour le second. Au sein des projets mixtes, le principe d'égalité et de non-discrimination fut invoqué à l'égard de la situation des tiers intéressés confrontés à un projet mixte au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement soumis au régime du permis unique, régime dans lequel il bénéficie d'un recours en réformation auprès du gouvernement wallon, et la situation des tiers intéressés confrontés à un projet mixte qui n'est pas soumis au régime du permis unique (parce que, à l'époque, le projet concernait un site Natura 2000) et qui, partant, ne bénéficie pas d'un recours en réformation (en ce sens, C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017).

⁴⁶ P. NIHOUL et J.-P. VAN REYBROECK, « Les objectifs politiques de la réforme », *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 10.

⁴⁷ Sur cette question, voir M. DELNOY, « Les répercussions en droit civil du nouveau CWATUP : patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plan », *op. cit.*, pp. 51 à 53.

La difficulté de cette analyse tient au fait que c'est « *la Région et les autorités publiques* » qui sont expressément qualifiées de « *gestionnaires et garantes* » de l'aménagement du territoire ou du développement durable et attractif du territoire et que, dans le CWATUPE à tout le moins, les acteurs privés n'étaient nullement mentionnés. Le Livre I^{er} du Code de l'Environnement corrige néanmoins le dispositif lorsqu'il prescrit que toute personne veille à la sauvegarde et contribue à la protection de l'environnement, environnement qui recouvre l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Il peut s'en déduire une obligation à la fois positive et négative au-delà de l'édition de règles de comportement précises⁴⁸.

16. Le CoDT, quant à lui, précise expressément le rôle des acteurs privés. Il est d'ailleurs significatif que, dans les travaux préparatoires, c'est à cette occasion – et à cette occasion seulement – qu'il fut fait référence à la notion de « *patrimoine commun* ». Il fut souligné que « *chacun a un rôle à jouer dans ce développement, raison pour laquelle l'article D.I.1 rappelle de prime abord que le territoire est un patrimoine commun de ses habitants* »⁴⁹. La notion de patrimoine commun est ici mise en relation avec le « *rôle* » de chacun. Il reste que le CoDT délimite précisément l'action des acteurs privés et donc leur rôle. Ceux-ci ne sont pas des acteurs directs, ils ne sont pas les gestionnaires et garants du développement durable et attractif du territoire. Ils y « *contribuent* », et ce, par « *leur participation à l'élaboration [des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme], par le développement de projets et par les avis qu'ils émettent* ». Ce rôle est donc limité et se réfère à des initiatives ou des interventions volontaires de ces acteurs.

c. *L'objectif d'assurer un développement durable et attractif du territoire*

§ 1. Assurer un développement durable et attractif du territoire

17. Après l'affirmation liminaire de la patrimonialisation du territoire de la Wallonie, l'article D.I.1., § 1^{er}, assigne comme objectif au CoDT « *d'assurer un développement durable et attractif du territoire* ». L'article 1^{er} du CWATUPE requerrait déjà des autorités publiques qu'elles rencontrent « *de manière durable* » un certain nombre de besoins de la collectivité. Appréhendant l'évolution de ce concept dans le Code, des commentateurs ont relevé que « *dans le binôme 'développement durable', à l'origine c'est le mot durable qui compte [...], à l'arrivée, c'est souvent le développement qui est devenu central* »⁵⁰.

Le commentaire des articles précise que : « *la notion de développement durable, qui s'appuie sur les trois piliers économique, social et environnemental, est un concept bien connu depuis le rapport Brundlandt de 1987. Il y est défini comme : "un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de 'besoins', et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels*

⁴⁸ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, op. cit., p. 59.

⁴⁹ Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 17.

⁵⁰ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, op. cit., p. 21.

et à venir". Il a fait, depuis, l'objet d'engagements politiques au niveau des Nations unies couvrant les dimensions sociales, environnementales, économiques et institutionnelles du développement et leurs interactions. »⁵¹ 52

L'exposé des motifs du CoDT 2014 se référait déjà expressément aux objectifs du développement durable énoncés par l'article 7bis de la Constitution⁵³. Dans ce cadre, les trois piliers du développement durable – c'est-à-dire économique, social et environnemental – ne sont pas hiérarchisés⁵⁴. En témoigne le fait que le CoDT précise qu'il a pour objet de rencontrer « *de façon équilibrée* » notamment les besoins sociaux, économiques et environnementaux de la collectivité.

18. De la sorte, dans l'article liminaire du CoDT, le cœur des objectifs est déplacé de l'aménagement du territoire vers le développement territorial durable⁵⁵. Le CoDT parle de développement durable et « *attractif* ». Ce qualificatif était utilisé dès le CoDT 2014. Il suscita des interrogations et des réponses imprécises⁵⁶. Il fut rapproché du terme de « *compétitivité* »⁵⁷ et du principe d'attractivité socio-économique énuméré au § 3 de l'article D.I.1. du CoDT 2014⁵⁸. L'attractivité « *implique sans doute le fait d'attirer et pas seulement de gérer ce qui est déjà en place ou présent ou généré au sein du territoire. Indirectement, on touche ici aux questions du développement endogène et exogène* »⁵⁹.

Dans ce cadre, il s'agit « *de développer une vision territoriale à long terme* »⁶⁰, de développer « *une réflexion sur les orientations du territoire qui se traduit en stratégie territoriale* » avant d'effectuer une « *démarche d'aménagement du territoire* »⁶¹ qui n'est que la mise en œuvre spatiale de cette stratégie. Ainsi, avant de définir les affectations, il faut d'abord définir la stratégie territoriale.

Cette primauté à l'approche prospective et stratégique s'accompagne de la promotion de la valeur indicative des outils d'aménagement du territoire en lieu et place de certains outils à valeur réglementaire⁶². Il s'agit d'« *offrir un cadre plus propice au développement des projets des acteurs publics et privés pour rencontrer les besoins*

⁵¹ Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 17.

⁵² Pour une analyse : C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs », *Le nouveau Code du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2017, n° 13.

⁵³ Doc., Parl. w., 2013-2014, n° 942/1, p. 4.

⁵⁴ Doc., Parl. w., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 130.

⁵⁵ L'articulation de ce concept avec les notions d'aménagement du territoire et d'urbanisme est difficile à préciser complètement en l'absence de précision (cf. C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial... », *op. cit.*, n° 6 et 7).

⁵⁶ « *Sur le terme 'attractif', [M. le Ministre] ne peut donner de plus amples informations pour l'instant* » (Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 40 ; « *Le développement durable est attractif* » (Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 41). Dans son avis sur l'avant-projet de décret devenu le CoDT 2014, le CWEDD suggérait la suppression de ce qualificatif (Doc., Parl. w., 2013-2014, n° 942/1bis, p. 302).

⁵⁷ Comp. Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 40 et avis de la CRAT (Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1ter, p. 411).

⁵⁸ Doc., Parl. w., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 132.

⁵⁹ Y. HANIN, « Dispositions générales – Présentation des nouveautés et analyse critique », *op. cit.*, p. 27.

⁶⁰ Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 5.

⁶¹ Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 6.

⁶² Doc., Parl. w., 2013-2014, n° 942/1, p. 5, et 2015-2016, n° 307/1, p. 6.

de la collectivité »⁶³, le Code du développement territorial constituant de la sorte « la 'boîte à outils' des acteurs du développement attractif et durable du territoire »⁶⁴.

§ 2. Rencontrer et anticiper les besoins de la collectivité

19. Le développement durable vise à rencontrer et à anticiper⁶⁵ les besoins de la collectivité énumérés à l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} de l'article liminaire du CoDT. Aux besoins déjà énumérés dans le CWATUPE – besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux⁶⁶ – ont été ajoutés les besoins « démographiques »⁶⁷.

Les besoins de la collectivité sont « listés » à l'article D.I.1, § 1^{er}, alinéa 3⁶⁸. Suite aux observations de certains commissaires quant à la présence d'une énumération « exhaustive » des besoins⁶⁹, le ministre suggéra de réfléchir à l'inclusion de l'adverbe « notamment » au début de l'énumération⁷⁰. Cette annonce n'eut pas de suite.

20. Les besoins sont ceux de la « collectivité »⁷¹. Si le territoire de la Wallonie est le patrimoine commun de ses habitants, le développement territorial vise à rencontrer non seulement « les besoins des habitants, mais aussi, plus largement, des collectivités, des communes, des porteurs de projets, etc. »⁷².

21. La prise en compte des différents besoins de la collectivité est qualifiée dans le CoDT.

a. Tout d'abord, ces besoins doivent être rencontrés « de manière équilibrée », ce qui signifie que ces besoins ne sont pas, *a priori*, hiérarchisés par le législateur et qu'ils doivent, ensuite, être globalement assumés ensemble notamment dans l'élaboration des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme, ce qui n'exclut cependant pas qu'une autorité compétente puisse, à cette occasion, procéder à des arbitrages

⁶³ Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 6.

⁶⁴ Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, pp. 11 et 17.

⁶⁵ « M. le Ministre, sur l'anticipation, précise que lorsqu'on élabore un schéma ou un guide qui a une valeur pour 18 ans, on tient compte non seulement des besoins du moment, mais [l'autorité] vise aussi à anticiper un certain nombre d'éléments. C'est le sens de ce mot-là. » (Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 41)

⁶⁶ Pour une explicitation de ces besoins, cf. F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne*, t. 1. La planification, *op. cit.*, pp. 84 et 85 ; M. PÂQUES, L. DONNAY et C. VERCHEVAL, « Les besoins sociaux et économiques de la collectivité dans le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 413 et s. ; S. GUFFENS et B. JADOT, « Les besoins environnementaux de la collectivité », *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 435 et s.

⁶⁷ « L'article D.I.1. reconnaît que le développement territorial durable doit rencontrer de nouveaux besoins liés à l'évolution de la démographie » (Doc., Parl. w., 2013-2014, n° 942/1, p. 17 ; cf. sess. 2015-2016, n° 307/1, pp. 14 et 17).

⁶⁸ Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 41.

⁶⁹ Commissaire invoquant que les « autorités publiques » visées au § 2 exerçaient également des compétences en dehors de la sphère régionale... (Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 39).

⁷⁰ Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 40.

⁷¹ Cf. C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial... », *op. cit.*, n° 15.

⁷² *Ibid.*

en privilégiant, selon les cas, l'un ou l'autre pilier⁷³. Comme on a pu le relever, « *la question centrale reste celle de l'arbitrage à effectuer entre les 'besoins' souvent contradictoires des différents secteurs de la vie sociale* »⁷⁴.

b. Le CoDT précise en outre que l'équilibre et l'arbitrage entre les besoins de la collectivité s'effectuent « en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales ». Ainsi est souligné le fait que « *la Wallonie est multiple, composée de territoires urbanisés, urbains ou ruraux et de territoires non urbanisés, naturels ou façonnés par l'activité humaine* »⁷⁵. Il s'agit de s'appuyer sur la diversité des économies locales, de favoriser la complémentarité et la mise en œuvre des territoires dont il convient de développer les spécificités⁷⁶. « *Sans discrimination* » signifie qu'« *il faut apporter des réponses appropriées en fonction des situations rencontrées. Chaque territoire a ses spécificités* »⁷⁷. Ce faisant, le CoDT s'inscrit dans les prévisions de l'Agenda territorial de l'Union européenne (TA 2020) qui préconise d'utiliser les atouts et spécificités qui contribuent à la compétitivité des territoires⁷⁸.

c. La satisfaction et l'anticipation des besoins de la collectivité s'effectuent en tenant compte également de la « cohésion sociale ». Ni le Code ni les travaux préparatoires ne sont guère explicites en ce qui concerne la prise en compte de ce facteur. La cohésion sociale est focalisée sur l'individu, visant à l'égalité des chances et à l'accès de tous notamment au bien-être économique, social et culturel⁷⁹.

Ainsi, au-delà des spécificités territoriales, les spécificités sociales des catégories de citoyens exposés à la pauvreté, aux inégalités et aux exclusions sociales, devront également être prises en considération dans le développement territorial, tant dans la détermination des outils d'aménagement du territoire⁸⁰ que dans la promotion de projets qui contribuent à la cohésion sociale.

⁷³ Doc., Parl. w., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 130 ; cf. C.E., 30 décembre 2010, n° 210.179, *S.P.R.L. Carrières Les Petons*.

⁷⁴ C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial... », *op. cit.*, n° 16.

⁷⁵ Doc., Parl. w., 2013-2014, n° 942/1, p. 17.

⁷⁶ Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 20.

⁷⁷ Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 40.

⁷⁸ Doc., Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 5.

⁷⁹ Cf. les définitions de l'article 2, § 2, du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française et l'article 2, 1°, du décret du 4 mai 2017 relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française. Cf. également le décret du 4 mai 2017 relatif au plan de cohésion sociale.

⁸⁰ Les travaux préparatoires du CoDT 2014 évoquaient ainsi les « périmètres U », innovation supprimée dans le CoDT 2016, périmètres qui « *doivent être des lieux de résidence accessibles à tous les citoyens, quel que soit leur niveau socio-économique. Il semble donc important que les pouvoirs politiques offrent des possibilités aux moins aisés d'accéder au logement sous des objectifs de cohésion sociale.* » (Doc., Parl. w., 2013-2014, n° 942/1, p. 10)

§ 3. Les principes du développement territorial

22. Le CWATUPE précisait, en son article liminaire, « les principes qui doivent être respectés par les diverses autorités dans la manière de rencontrer les besoins précis de la collectivité et de les arbitrer en termes d'usage du sol et de ressources qu'il contient, des activités qu'il supporte et des potentialités qu'il faut y réserver pour l'avenir »⁸¹. Ces principes concernaient « la gestion qualitative du cadre de vie », « l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources », « la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager » et « la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments »⁸².

23. Le CoDT 2014, en son article D.I.1, § 3, énonçait que le développement territorial durable et attractif doit répondre à cinq principes fondamentaux et non hiérarchisés, à savoir : « 1° le principe d'utilisation rationnelle des territoires et des ressources », « 2° le principe d'attractivité socio-économique et de compétitivité territoriale », « 3° le principe de gestion qualitative du cadre de vie », « 4° le principe de mobilité maîtrisée » et « 5° le principe de renforcement des centralités urbaines et rurales ».

Ces principes, explicités dans le commentaire des articles⁸³, avaient vocation à être respectés dans l'ensemble des décisions prises sur la base du CoDT, qu'il s'agisse de l'élaboration des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme ou de décisions prises à l'égard de projets particuliers⁸⁴.

24. Dans son avis du 18 juin 2013, la CRAT s'interrogeait sur la portée des principes ainsi énumérés, en particulier au regard de projets particuliers, et estimait qu'il était plus pertinent que ces principes portent sur les outils et que les permis, quant à eux, s'inscrivent dans les options définies par les outils d'aménagement du territoire⁸⁵. Le CoDT 2016 abonde dans ce sens : ce sont les schémas de développement, déclinés aux échelles régionales, pluricommunales et communales qui concrétisent la vision stratégique du développement du territoire. Partant, les cinq principes qui figuraient à l'article D.I.1 du CoDT 2014 ont été déplacés dans le Livre II du CoDT 2016 afin que ses objectifs fassent partie intégrante du contenu de ces schémas⁸⁶.

⁸¹ P. NIHOUL et J.-P. VAN REYBROECK, « Les objectifs politiques de la réforme », *op. cit.*, p. 10.

⁸² Ce dernier principe fut ajouté par le décret-cadre du 19 avril 2007. Sur ces principes du CWATUPE : F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne*, t. 1. La planification, *op. cit.*, pp. 85-87 ; M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, *op. cit.*, pp. 28 à 32.

⁸³ *Doc.*, Parl. w., 2013-2014, n° 942/1, p. 17. Sur le contenu de ces principes, cf. Y. HANIN, « Dispositions générales – Présentation des nouveautés et analyse critique », *op. cit.*, pp. 29-31.

⁸⁴ Cf. en ce qui concerne les principes édictés à l'article 1^{er} du CWATUPE, F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne*, t. 1. La planification, *op. cit.*, p. 89.

⁸⁵ *Doc.*, Parl. w., 2013-2014, n° 942/1ter, pp. 340-341.

⁸⁶ *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 11 et 15. Cf. les art. D.II.2, § 2, al. 2 (pour le schéma de développement du territoire), D.II.6, § 2, al. 3 (pour le schéma de développement pluricommunal) et D.II.10, § 2, al. 3 (pour le schéma de développement communal).

Cette modification est pour le moins singulière. En effet, le schéma de développement du territoire n'a pas vocation à s'appliquer à toute demande de permis⁸⁷ et l'existence de schémas de développement pluricommunaux ou communaux n'est pas de droit⁸⁸ en manière telle qu'en l'absence de tels schémas, la délivrance d'un permis ne serait pas encadrée par ces cinq principes. Comment, en raison, ne pas admettre que ces principes, qui concrétisent le développement durable et attractif du territoire – objectif fondamental du CoDT – s'appliquent également à la délivrance des permis ? On peut, par ailleurs se demander si, ce faisant, le législateur ne méconnaîtrait pas le principe *de standstill* qui découle du droit à la protection d'un environnement sain consacré par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution⁸⁹.

Ce changement de perspective se fonde, en réalité, sur une préoccupation pragmatique : compte tenu de la portée juridique conférée à l'article liminaire, afin éviter les sources de recours potentiels sur base du non-respect d'un de ces cinq principes directeurs lors de la délivrance des permis, il a été décidé de les inscrire seulement dans le contenu des outils du Livre II⁹⁰. Ainsi, selon le ministre, « *ces grands principes doivent s'appliquer sur des schémas, sur une vision des choses, mais pas dans le quotidien des demandes de permis* »⁹¹.

§ 4. Les acteurs du développement territorial

25. Comme dans le CWATUPE, l'article D.I.1., § 2, du CoDT met en évidence le rôle majeur joué par les pouvoirs publics. La Région, les communes – dont le rôle est ainsi mis en exergue – et les autres autorités publiques sont « *gestionnaires et garants* » non seulement de l'aménagement du territoire, mais plus fondamentalement du développement durable et attractif du territoire.

Et le CoDT ajoute qu'avant de gérer ce développement et de garantir qu'il soit durable et attractif, les pouvoirs publics sont d'abord les « *acteurs* » du développement territorial mettant ainsi en avant le rôle d'initiateur qui leur revient, notamment dans l'élaboration des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme énumérés à l'alinéa 2 du § 2 de l'article D.I.1. du CoDT. Il s'agit de quitter une posture de gestion et de conservation au profit d'une attitude plus innovante et dynamisante⁹².

⁸⁷ Le schéma de développement du territoire n'a vocation à régir la localisation de projets au regard de la stratégie territoriale qu'il définit que lorsqu'il s'agit de projets d'importance portant sur une construction ou un équipement de service public ou communautaire ou visant à urbaniser des terrains de plus de quinze hectares, tels qu'il sont définis à l'art. D.II.16, al. 2.

⁸⁸ Même si l'indicatif utilisé (la Région et les communes « *élaborent des outils d'aménagement* » parmi lesquels figurent les schémas) permet de s'interroger à ce sujet (cf. M. DELNOY et R. SMAL, « Les schémas de développement et d'orientation dans le CoDT », *Le nouveau Code du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2017, note 3).

⁸⁹ Cf. C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial... », *op. cit.*, n° 22. La question se pose même si le législateur s'est efforcé d'établir, *in globo*, l'absence de recul sensible dans le niveau de protection de l'environnement ; *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, pp. 13-14.

⁹⁰ *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 37.

⁹¹ *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 40.

⁹² Y. HANIN, « Dispositions générales – Présentation des nouveautés et analyse critique », *op. cit.*, p. 32. C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial... », *op. cit.*, n° 33.

26. Comme je l'ai déjà mentionné, le dernier alinéa du § 2 de l'article D.I.1. du CoDT précise le rôle des acteurs privés et de la population. Ceux-ci ne sont pas qualifiés d'acteurs, de gestionnaires et de garants du développement territorial, mais par l'action qu'ils accomplissent, soit au travers des mécanismes de participation soit par leurs initiatives personnelles, ils contribuent au développement territorial (*cf. supra*, n° 16)⁹³.

§ 5. La portée juridique de l'article D.I.1., § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du CoDT

27. La portée de l'article D.I.1., § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du CoDT peut s'appréhender au regard de la portée que la jurisprudence a accordée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, du CWATUPE.

– *L'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, du CWATUPE*

28. L'on invoque généralement que le Conseil d'État a précisé que l'article 1^{er} « a essentiellement la valeur d'une directive qui doit guider le gouvernement dans son action, mais sans porter atteinte à son pouvoir discrétionnaire »⁹⁴ ou qu'il « n'a qu'une valeur indicative »⁹⁵, comme une ligne de conduite. De telles formulations peuvent étonner à l'égard d'une disposition décrétales sur laquelle « *tout le CWATUP repose* »⁹⁶. En réalité, elles s'expliquent par le contexte de leur application.

D'une part, il s'agissait d'abord de rappeler, dans l'appréciation des besoins d'une révision partielle d'un plan de secteur, que l'autorité compétente dispose d'une marge d'appréciation⁹⁷. Les objectifs d'une révision peuvent être multiples. Le Gouvernement doit rencontrer de manière durable les besoins économiques de la collectivité par l'utilisation parcimonieuse du sol et doit justifier du respect de cette disposition. Lorsque le moyen n'est pas suffisamment établi en ce qui concerne les erreurs factuelles dans la prise en compte des besoins économiques, il ne peut être reçu⁹⁸.

D'autre part, il s'agissait de préciser que l'article 1^{er} ne pouvait avoir pour effet d'écarter, lors de la délivrance des permis, l'application de dispositions normatives des outils d'aménagement du territoire. Le Conseil d'État avait déjà relevé que le fait qu'un projet participe aux besoins de l'article 1^{er} du CWATUPE ne dispensait pas l'autorité compétente d'apprécier l'admissibilité de celui-ci au regard des prescriptions relatives au zonage⁹⁹. De même, l'invocation de l'article 1^{er} du CWATUPE ne peut avoir pour effet d'écarter une disposition d'un règlement communal d'urbanisme – instrument à caractère réglementaire – qui prescrivait une occupation de type résidentiel de faible densité¹⁰⁰. Si l'article 1^{er} prône entre autres une gestion parcimonieuse du sol, ce n'est pas en dérogeant à une règle essentielle du RCU que ce besoin

⁹³ Reste à savoir si l'indicatif présent utilisé (« contribuent ») est significatif : C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial... », *op. cit.*, n° 34.

⁹⁴ C.E., 2 juin 2010, n° 204.594, A.S.B.L. *Apic* ; C.E., 30 juin 2016, n° 235.292, *Hennot*.

⁹⁵ C.E., 31 mars 2010, n° 202.696, *Deneyer*.

⁹⁶ C.E., 23 mars 2005, n° 142.578, S.A. *Soliar*.

⁹⁷ C.E., 2 juin 2010, n° 204.594, A.S.B.L. *Apic*.

⁹⁸ C.E., 2 juin 2010, n° 204.594, A.S.B.L. *Apic*.

⁹⁹ C.E., 6 juillet 1999, n° 81.686, *Beeckman*.

¹⁰⁰ C.E., 31 mars 2010, n° 202.696, *Deneyer*.

doit être rencontré, mais par une modification du RCU lui-même. En effet, se référer à l'article 1^{er} du CWATUPE pour justifier une dérogation à cette règle signifierait que celle-ci devrait dans tous les cas être acceptée au nom de la gestion parcimonieuse du sol, ce qui aboutirait à écarter systématiquement l'application¹⁰¹.

En réalité, l'article 1^{er} du CWATUPE définissait une réelle règle de fond¹⁰² qui a « *incontestablement une portée juridique, même si celle-ci est limitée* »¹⁰³. Le Conseil d'État a d'ailleurs consenti que cette disposition pourrait même « *avoir un certain effet direct à la condition que soit démontrée une atteinte qui lui est portée* »¹⁰⁴. L'on ne peut confondre le caractère normatif incontestable d'une disposition et le contenu de la norme qui peut ouvrir le champ à l'œuvre administrative¹⁰⁵, donnant à l'autorité un pouvoir d'appréciation quant au respect des objectifs énoncés à l'article 1^{er} du CWATUPE et quant à leur pondération¹⁰⁶.

29. Au niveau planologique, la gestion parcimonieuse du sol doit être prise en compte par les autorités compétentes au moment de l'établissement des outils d'aménagement du territoire¹⁰⁷. Ainsi, le Gouvernement doit rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques et environnementaux de la collectivité par l'utilisation parcimonieuse du sol et doit justifier du respect de cette disposition¹⁰⁸.

L'article 1^{er} était également une directive d'interprétation des dispositions matérielles du CWATUPE. L'article 46, § 1^{er}, du Code édictant les prescriptions applicables aux révisions des plans de secteur est à mettre en relation avec l'article 1^{er}, § 1^{er}, du CWATUPE selon lequel l'aménagement du territoire se caractérise, entre autres, par « *l'utilisation parcimonieuse du sol* », notamment en évitant le mitage du territoire par la création de nouvelles zones urbanisables au milieu de zones non urbanisables et en évitant la dispersion de l'habitat¹⁰⁹. Partant, cette disposition ne peut s'interpréter en s'arrêtant à son seul sens littéral, mais doit être interprétée à la lumière des buts poursuivis par le CWATUPE tels qu'ils étaient exposés à l'article 1^{er} en manière telle que créer une nouvelle zone destinée à l'urbanisation en accolant celle-ci à un espace destiné à l'urbanisation par le plan de secteur mais situé de manière isolée en zone rurale ne répond pas aux objectifs fixés à l'article 1^{er} et serait même en contradiction avec ceux-ci¹¹⁰.

Le caractère exploitable d'une zone d'extraction au plan de secteur (art. 32) doit s'apprécier dans le respect de la protection et de la gestion parcimonieuse du sol et du sous-sol et cette contrainte peut entraîner certaines limitations ou conditions d'exploit-

¹⁰¹ C.E., 15 janvier 2010, n° 199.558, *Geremie*.

¹⁰² C.E., 16 octobre 2003, n° 124.312, *État belge*.

¹⁰³ F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne*, t. 1. La planification, *op. cit.*, p. 88.

¹⁰⁴ C.E., 21 février 2017, n° 237.428, *Commune de Neupré* ; 10 juin 2015, n° 231.517, *Schrobiltgen et Ortmann*.

¹⁰⁵ Cf. en ce qui concerne l'article 7bis de la Constitution, C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives », *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 386.

¹⁰⁶ C.E., 3 avril 2015, n° 230.783, *Bellomo*.

¹⁰⁷ C.E., 9 janvier 2003, n° 114.361, *Grégoire et Rowart* ; C.E., 2 juin 2010, n° 204.594, *A.S.B.L. Apic*.

¹⁰⁸ C.E., 28 avril 2017, n° 238.053, *A.S.B.L. Genappe rurale, aujourd'hui et demain* ; C.E., 28 juin 2016, n° 235.268, *S.A. Property & Advice*.

¹⁰⁹ S. GUFFENS et B. JADOT « Les besoins environnementaux de la collectivité », *op. cit.*, pp. 449-453.

¹¹⁰ C.E., 30 juin 2011, n° 214.323, *A.S.B.L. S.O.S. Ruralité Brabant Wallon Est et crts*.

tation, sans que le principe de l'exploitation dans la zone puisse être remis en cause, dans la définition desquelles l'autorité dispose d'une compétence discrétionnaire¹¹¹.

30. Au niveau de la délivrance des permis, l'article 1^{er} du CWATUPE renforce les critères de décision des autorités compétentes. Comme il le fut déjà rappelé, la référence à l'article 1^{er} du CWATUPE ne permettait pas de se dispenser du respect des prescriptions réglementaires d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Par contre, dans le respect des mécanismes dérogatoires, l'autorité pouvait justifier des dérogations à des prescriptions réglementaires par la nécessité de rencontrer un des besoins visés à l'article 1^{er} du CWATUPE¹¹², et ce, pour autant que la motivation soit explicite sur ce point¹¹³. Ainsi, l'acceptation d'une « *réponse architecturale homogène à haute performance énergétique* » s'inscrit dans « *la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments* » qui est un objectif contemporain important du droit de l'aménagement du territoire exprimé par le législateur à l'article 1^{er} du CWATUPE. La référence à cet objectif pouvait justifier l'octroi d'une dérogation aux prescriptions d'un plan communal d'aménagement¹¹⁴. De plus, l'autorité pouvait s'écarter d'une directive, dépourvue de caractère réglementaire, et exprimée dans un schéma de structure communal pour des motifs touchant à l'intérêt général, motifs pouvant s'ancrer sur les besoins de la collectivité exprimés à l'article 1^{er} du CWATUPE. Le Conseil d'État a jugé que les considérations de l'acte attaqué selon lesquelles « *l'hébergement des personnes âgées constitue un besoin social inévitable, donc une préoccupation obligatoire de la commune* », « *l'offre ne rencontre pas la demande actuellement et [...] la viabilité de la maison de repos visée doit donc être assurée* » et « *le refus de l'extension projetée 'mènerait à moyen terme à la fermeture de l'institution, ce qui serait préjudiciable aux aînés de notre commune'* » n'étaient pas étrangères aux objectifs d'intérêt général énumérés à l'article 1^{er} du CWATUPE¹¹⁵.

Inversement, la simple compatibilité aux prescriptions planologiques n'exonérerait pas l'autorité compétente d'apprécier le projet au regard du bon aménagement des lieux qui découle de l'article 1^{er} du CWATUPE¹¹⁶. La référence aux besoins de la collectivité pouvait justifier la délivrance ou le refus de délivrance d'un permis¹¹⁷, sachant que ces motifs sont pluriels et doivent être adéquatement arbitrés et pondérés par l'autorité compétente¹¹⁸.

¹¹¹ C.E., 16 décembre 2010, n° 209.844, S.A. *Carmeuse*.

¹¹² C.E., 28 avril 2010, n° 212.820 et 19 avril 2013, n° 223.222, *Goulios*.

¹¹³ C.E., 22 février 2017, n° 237.437, *Renson*.

¹¹⁴ C.E., 22 septembre 2000, n° 196.271, *Lefebure et Franck*.

¹¹⁵ C.E., 15 juillet 2004, n° 133.927, *Gauthier et crts*.

¹¹⁶ C.E., 11 mars 2016, n° 234.118, *Blomme* ; C.E., 3 avril 2015, n° 230.783, *Bellomo* ; C.E., 2 mars 2015, n° 230.371, *Charlier* ; C.E., 8 juillet 2013, n° 224.291, *Caminiti* ; C.E., 26 février 2013, n° 226.648, S.A. *Taveirne* ; C.E., 4 janvier 2012, n° 217.106, *Crts Spabeck* ; C.E., 16 décembre 2010, n° 209.844, S.A. *Carmeuse*.

¹¹⁷ C.E., 13 mai 2016, n° 234.740, *Bruneau* ; C.E., 7 mars 2016, n° 234.050, *Ville de Charleroi* ; C.E., 15 octobre 2015, n° 232.581, *Baudinet* ; C.E., 10 juillet 2013, n° 224.327, *Loop* ; C.E., 14 avril 2009, n° 192.385, *Mottet et crts*. Au regard des besoins économiques et patrimoniaux de la collectivité, les dépréciations immobilières peuvent constituer un des éléments que l'autorité prend en considération (C.E., 21 avril 2015, n° 230.922, *Evilard* ; C.E., 13 novembre 2014, n° 229.157, S.A. *Immo 31-24 et crts*).

¹¹⁸ C.E., 10 avril 2017, n° 237.918, *Soc. civ. agr. Siquet et crts* ; C.E., 29 avril 2015, n° 231.035, *Berghmans* ; C.E., 3 avril 2015, n° 230.783, *Bellomo*.

31. Dans ce contexte, l'on relèvera que **la disposition liminaire du Code exprime un intérêt accru pour la dimension environnementale au sens large** dans la politique de l'aménagement du territoire. Ce faisant, la disposition liminaire du Code renforce de la sorte les finalités communes que peuvent poursuivre la police de l'aménagement du territoire et les diverses polices administratives relatives à la protection de l'environnement, tel le régime d'autorisation préalable des établissements classés comme dangereux, incommodes ou insalubres. À de nombreuses reprises, le Conseil d'État a rappelé que les autorités, qui sont appelées à se prononcer sur une demande de permis d'urbanisme relatif à une activité particulière, doivent avoir égard à l'impact du projet global sur l'environnement et la santé et, à cette fin, prendre en considération les inconvénients de l'utilisation ou de l'exploitation d'une installation, même si elles ne peuvent pas régler l'exercice même de ces activités¹¹⁹.

Le Conseil d'État estime également que l'article 1^{er} du CWATUPE, ainsi que l'article 23, alinéa 3, 2^o et 3^o, de la Constitution et l'article D.3 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement, induisent un principe de précaution qui s'impose à l'administration qui instruit une demande de permis d'urbanisme et décide de délivrer ou refuser ce permis¹²⁰. Ainsi, en se fondant sur une pollution du sol et en se référant à l'intérêt de l'environnement et de la population riveraine pour décider qu'aucune activité d'exploitation ou d'urbanisme ne pouvait être autorisée sur le site, la partie adverse a fait une exacte application de l'article 1^{er} du CWATUPE et de l'article 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement¹²¹.

– *L'article D.I.1. du CoDT*

32. La jurisprudence du Conseil d'État relative à l'invocation de l'article 1^{er} du CWATUPE se fonde généralement tant sur la pluralité des besoins de la collectivité que sur les principes qui y sont énoncés, en particulier la gestion qualitative du cadre de vie et l'utilisation parcimonieuse du sol. J'ai rappelé ci-dessus (*supra*, n° 24) que, dans le CoDT, la volonté a été de déplacer les principes du développement

¹¹⁹ B. JADOT, « La prise en compte, dans les décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire des inconvénients dus à l'utilisation d'installations », *Amén.*, 1996, p. 2. ; S. GUFFENS et B. JADOT « Les besoins environnementaux de la collectivité », *op. cit.*, pp. 457 ; voir not. C.E., 5 août 2016, n° 235.590, *Longueville* ; C.E., 23 juin 2016, n° 235.197, *Demideleer* ; C.E., 5 février 2016 ; n° 233.762, *Olaerts et crts* ; C.E., 12 décembre 2013, n° 225.802, *Rose* ; C.E., 24 octobre 2013, n° 225.254, *François et Dupire* ; C.E., 8 février 2011, n° 211.125, *Snesens et Jacobs* ; C.E., 16 mars 2010, n° 201.930, *Huys et Kupka* ; C.E., 7 décembre 2009, n° 198.622, *Schinckus et Blondel* ; C.E., 13 janvier 2009, n° 189.444, *Bechoux* ; C.E., 14 juin 2005, n° 145.925, *S.C.R.L. Sonat* ; C.E., 6 novembre 2003, n° 125.117, *Commune d'Incourt* ; C.E., 30 avril 2003, n° 118.948, *Arens et Jacobs* ; C.E., 10 avril 2003, n° 118.214, *S.A. Mobistar* ; C.E., 17 décembre 2002, n° 113.814, *Demeulenaere et Dupont* ; C.E., 26 novembre 2002, n° 112.897, *Tuytschaver* ; C.E., 7 mars 2002, n° 104.510, *Commune de Ramillies* ; C.E., 7 mars 2002, n° 104.508, *Ville de Tournai* ; C.E., 9 novembre 2001, n° 100.703, *Demeulenaere et Dupont* ; C.E., 1^{er} juin 2011, n° 96.095, *Beck* ; C.E., 24 mars 2000, n° 86.243, *Genne* ; C.E., 23 mars 1999, n° 79.428, *Borchard et Fasbender*.

¹²⁰ C.E., 15 décembre 2016, n° 236.809, *Melen et crts* ; C.E., 1^{er} décembre 2016, n° 236.640, *Commune de Braives* ; C.E., 25 septembre 2014, n° 228.542, *Commune d'Amblève* ; C.E., 5 juillet 2012, n° 220.204, *Gillet et crts* ; C.E., 25 octobre 2011, n° 215.982, *S.A. Mobistar* ; C.E., 1^{er} mars 2011, n° 211.652, *Lenoir et Jeanty* ; C.E., 25 janvier 2011, n° 210.676, *S.P.R.L. Mobilae* ; C.E., 16 mars 2010, n° 201.930, *Huys et Kupka* ; C.E., 10 avril 2003, n° 118.214, *S.A. Mobistar*. Voir M. PÂQUES, « Le Conseil d'État et le principe de précaution. Chronique d'une naissance annoncée », *J.T.*, 2004, pp. 169 et s.

¹²¹ C.E., 5 février 2009, n° 190.227, *S.A. Hermans*.

territorial dans les outils du Livre II dans le but de ne pas soumettre directement la délivrance des permis à ces principes. L'on pourrait en déduire une limitation du contrôle juridictionnel.

Lorsqu'un permis est concerné par un schéma de développement, il sera régi par les dispositions de ce schéma, dispositions qui concrétisent les principes du développement territorial. Est-ce à dire que ces principes eux-mêmes ne pourront plus être invoqués ? À l'égard d'un plan communal d'aménagement, le Conseil d'État a jugé qu'en présence de prescriptions précisant les options du plan, il n'y avait pas lieu « *de chercher dans les options une source complémentaire d'obligations sur [le] point spécialement réglé par une prescription* » tout en précisant que si l'autorité qui instruit la demande estime que ces prescriptions sont insuffisantes dans le cas d'un projet précis, elle peut, par une délibération motivée, imposer une condition particulière complémentaire¹²². Cette solution ne concernait cependant que des dispositions d'un même outil, les unes étant des options et les autres étant les prescriptions à caractère réglementaire. Dans notre hypothèse, les grands principes du développement territorial ont valeur décrétable et sont hiérarchiquement supérieurs aux outils, de surcroits indicatifs, qui les concrétisent. Mais il est vrai aussi qu'un permis ne peut, par écart à un schéma, compromettre « *les objectifs de développement territorial [...] contenus dans ce schéma* »¹²³. A priori, si les dispositions du schéma permettent, en dehors de la possibilité d'un écart, l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, je ne vois pas en quoi ce dernier ne pourrait être contrôlé, fût-ce marginalement, à l'aune des principes édictés aux articles D.II.2, § 2, alinéa 2, D.II.6, § 2, alinéa 3, et D.II.10, § 2, alinéa 3, du CoDT.

Lorsqu'un permis n'est pas concerné par un schéma de développement, l'article 1^{er} du CoDT, en ce qu'il vise à un développement durable du territoire par la prise en compte équilibrée des besoins de la collectivité en tenant compte des spécificités locales et de la cohésion sociale, demeure invocable¹²⁴. Mais la suppression des principes régulateurs élargit le pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente¹²⁵ et restreint d'autant le contrôle juridictionnel¹²⁶, sauf à considérer – ce qui ne peut être exclu – que la prise en compte équilibrée des besoins de la collectivité impliquerait en soi le respect des principes régulateurs du développement territorial, principes explicites, pour les schémas de développement, au Livre II du CoDT. Et si l'article D.I.1 du CoDT constitue l'enracinement du principe du bon aménagement des lieux, il conviendra d'apprécier, au regard de la jurisprudence, « *si sa teneur a changé eu égard*

¹²² C.E., 20 décembre 2012, n° 221.878, *Watte et crts.*

¹²³ Art. D.IV.5, 1°.

¹²⁴ C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial... », *op. cit.*, n° 19.

¹²⁵ Voir, en ce concerne l'art. 7bis de la Constitution, C.E., 30 décembre 2010, n° 210.179, *S.P.R.L. Carrières Les Petons*. Ceci ne signifie cependant pas que cette disposition soit dépourvue de toute normativité et ne permette pas un contrôle juridictionnel : C.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives », *op. cit.*, p. 386 (comp. C.C., 18 mai 2011, n° 75/2011 ; C.E., 7 décembre 2011, n°s 216.715 à 216.717, *S.A. TOTAL Petrochemicals Feluy* ; C.E., 22 mai 2017, n° 238.283, *A.S.B.L. Bruxelles Air Libre et crts.*, et C.E., 22 mai 2017, n° 238.284, *Wilhelmi et crts.*).

¹²⁶ C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial... », *op. cit.*, n° 26.

aux modifications apportées par rapport à l'article 1^{er} du CWATUPE et au caractère évolutif de ce concept »¹²⁷.

Art. D.I.2. § 1^{er}. Le Gouvernement dépose tous les trois ans sur le bureau du Parlement un rapport sur :

- 1^o la situation et les prévisions en matière de développement territorial, d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
 - 2^o le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre du schéma de développement du territoire et des plans de secteur ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale.
- Le rapport fait l'objet d'une publication triennale accessible au public.**

§ 2. Le Gouvernement assure la coordination des dispositions du Code et de leur traduction en langue allemande.

Art. R.I.2-1. Le directeur général de la DGO4, après avoir sollicité l'avis du directeur de la ou des Directions extérieures concernées, dépose le rapport visé à l'article D.I.2, § 1^{er}, 2^o, concernant le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans de secteur et du schéma de développement de l'espace régional, et les éventuelles mesures correctrices à engager.

COMMENTAIRE (J. SAMBON – mise à jour : 1^{er} octobre 2017)

1. L'article 5 de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme prescrivait que « le ministre dépose annuellement sur le bureau des Chambres législatives un rapport sur la situation et les prévisions en matière d'aménagement du territoire national et régional du territoire ». L'objectif était simple : « il apparaît nécessaire d'intéresser le Parlement et l'opinion publique aux problèmes que pose un bon aménagement du territoire »¹. Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine adopté le 15 mai 1984 reprit la même disposition en adaptant son libellé à l'acteur régional compétent en cette matière².

La réforme opérée par le décret du 27 novembre 1997 précisa, à l'article 2 du Code, que l'objet du rapport portait sur la situation et les prévisions « en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de patrimoine »³.

Le décret-programme de relance économique et de simplification administrative du 3 février 2005 étendit, par son article 39, le contenu du rapport au « suivi

¹²⁷ C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, *ibid.*

¹ *Pasin.*, p. 277.

² Cf. l'art. 4 du Code tel que codifié le 15 mai 1984.

³ Ce qui manifeste que ces notions sont relatives, à tout le moins en partie, à un contenu spécifique. Sur l'articulation de ces notions, cf. déjà l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur le projet de loi organique de la planification et de l'urbanisme (*Pasin.*, pp. 221-222) ; F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne*, t. 1. La planification, *op. cit.*, pp. 73-74 ; M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, *op. cit.*, pp. 15-17 ; C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial... », *op. cit.*, n^{os} 5 et 6.

des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des schémas et des plans d'aménagement ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale ». Il prévoit également que ce « rapport fait l'objet d'une publication annuelle accessible au public ». Ces modifications furent apportées pour répondre aux exigences de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, en ce qu'elle requiert le suivi des évaluations environnementales⁴ ainsi qu'aux termes de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 en ce qui concerne l'information du public⁵. Le décret du 30 avril 2009 étendit le suivi des évaluations environnementales aux rapports urbanistiques et environnementaux.

Conformément au prescrit de la directive, le rapport doit, le cas échéant, préciser les mesures correctrices qu'il convient d'adopter au regard des outils dont le suivi a été effectué. C'est ce que rappelle l'article R.I.2-1. du CoDT.

La procédure de suivi de l'article D.I.2 ne concerne que les outils régionaux et est donc limitée au schéma de développement du territoire et au plan de secteur (lorsque le plan de secteur ou sa révision a fait l'objet d'une évaluation environnementale). Le suivi des schémas pluricommunaux et communaux est précisé à l'article D.II.14.

Le CoDT opère deux modifications au régime de l'article 2 du CWATUPE.

D'une part, compte tenu de l'objet même du nouveau Code, il est précisé que ce rapport concerne tant « le développement territorial » que l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

D'autre part, le rapport n'est plus déposé que tous les trois ans et, partant, ne doit faire l'objet que d'une publication triennale accessible au public. Cette extension du délai d'élaboration du rapport fut prévue dès le CoDT 2014 et justifiée par l'édition d'un « délai [...] plus réaliste au vu des difficultés pratiques à présenter un rapport annuel »⁶. Il est vrai que, jusqu'à ce jour, un tel rapport n'a jamais été déposé...⁷ L'article R.I.2-1 précise que c'est le directeur général de la DGO4 qui dépose le rapport prévu à l'article D.I.2.

2. Comme le prescrivait l'article 2bis du CWATUPE⁸, l'article D.I.2, § 2, dispose que « le Gouvernement assure la coordination des dispositions du Code et de leur traduction en langue allemande ». La traduction est déjà opérée par la publication au *Moniteur belge* des décrets et arrêtés régionaux. La coordination implique, par contre, une tâche supplémentaire.

Une version coordonnée du CWATUPE en allemand qui figurait sur le site Internet de la DGATLP a été retirée en 2005, lors de l'entrée en vigueur du décret RESA,

⁴ Art. 9, § 1^{er}, c), et art. 10 de la directive 2001/42/CE. Comme le précise l'article 10 de la directive, ce suivi environnemental a pour objet « d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus » afin « d'être en mesure d'engager les actions correctrices [...] appropriées ».

⁵ *Doc.*, Parl. w., 2004-2005, n° 74/1, p. 22.

⁶ *Doc.*, Parl. w., 2013-2014, n° 942/1, p. 17. Le commentaire des articles du CoDT 2016 se limite, quant à lui, à paraphraser le contenu de l'article D.I.2. (*Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/1, p. 17). Sur l'étendue du contenu du rapport et l'absence de portée juridique spécifique de celui-ci : *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, pp. 41-42.

⁷ C.-H. BORN et P.-Y. MELOTTE, « Le Livre I^{er} du Code du développement territorial... », *op. cit.*, n° 46.

⁸ Inséré par le décret du 15 juillet 2008.

au motif que cette version n'était plus à jour en raison des nombreuses modifications apportées au Code. Il fut exposé que les ressources de l'administration étaient limitées et qu'il convenait d'attendre la finalisation de l'évaluation du CWATUPE⁹. Lors des débats présidant à l'adoption du CoDT, le ministre précisa que le marché public de services est prévu pour la traduction du CoDT, dès qu'il sera voté¹⁰. Actuellement le site de la DGO4 renvoie aux textes du décret du 20 juillet 2016 et de l'arrêté du 22 décembre 2016 tels que publiés dans la banque de données Justel du Service public fédéral Justice¹¹.

CHAPITRE II. – Délégations par le Gouvernement

Art. D.I.3. Le Gouvernement désigne pour chaque partie du territoire les fonctionnaires de la Direction générale opérationnelle Aménagement du Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie du Service public de Wallonie, ci-après « DGO4 » qu'il délègue aux fins précisées par le Code, ci-après « fonctionnaires délégués ».

Art. R.I.3-1. § 1^{er} Les fonctionnaires délégués au sens de l'article D.I.3 sont :

- 1° le directeur général de la DGO4 ;
- 2° l'inspecteur général du département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme de la DGO4 ;
- 3° les directeurs des directions extérieures de la DGO4 ;
- 4° en l'absence du directeur visé au 3°, l'agent A5 d'encadrement de la direction extérieure concernée ou, à défaut, l'agent de niveau A qui a le grade le plus élevé ou, en cas d'égalité de grade, l'ancienneté la plus élevée, ou, en cas d'égalité d'ancienneté, l'agent qui est le plus âgé. En cas d'absence de l'agent visé à l'alinéa 1^{er}, 4°, le Ministre désigne un agent de niveau A au sein de la DGO4.

§ 2. Le territoire de la Région wallonne est divisé en huit ressorts au sein desquels s'exercent les compétences d'un fonctionnaire délégué selon la répartition figurant en annexe 1. Les fonctionnaires visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3° exercent la compétence de fonctionnaire délégué, chacun au sein de l'un de ces huit ressorts.

Les fonctionnaires visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2° exercent la compétence de fonctionnaire délégué sur l'ensemble du territoire wallon.

⁹ Réponse de M. le Ministre Henry à M. Stoffels, *C.R.I.C.*, Parl. w., 2010-2011, n° 173, p. 35. Cf. également la réponse à la question de Mme Baltus-Möres à M. le Ministre Di Antonio, *C.R.I.C.*, Parl. w., 2014-2015, n° 116, pp. 3-4, et la réponse à la question de M. Grommes à M. le Ministre Antoine, *C.R.I.C.*, Parl. w., 2006-2007, n° 351/1.

¹⁰ *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 42.

¹¹ http://spw.wallonie.be/dgo4/site_amenagement/index.php/juridique/codt.