

Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ?

Charles-Hubert BORN

*Professeur à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Nivelles*

Anne-Stéphanie RENSON

*Assistante à l'Université catholique de Louvain
Conseiller au cabinet du Secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie, à la Mobilité
et aux Réformes institutionnelles*

Introduction

Assise physique de notre cadre de vie, le territoire est l'objet de politiques publiques multiples, poursuivant des objectifs économiques, sociaux et environnementaux tantôt complémentaires, tantôt difficiles à concilier à l'échelle locale. Dans cet espace fini, densément peuplé, les logiques individuelles d'utilisation du sol, si légitimes soient-elles, entrent inévitablement en conflit avec les intérêts de la collectivité. On conçoit que la réalisation de ce qu'on peut appeler l'ordre public territorial, composite et en perpétuelle mutation, exige une certaine dose de contrainte de la part des pouvoirs publics pour pouvoir peser sur les comportements des particuliers. Dans ce but, le législateur a édicté un nombre croissant de législations de police administrative susceptibles de régir les usages du sol, aux côtés du droit de l'urbanisme. Ont fait leur apparition une série d'instruments juridiques variés, depuis les plans et programmes à valeur indicative jusqu'aux mécanismes de permis en passant par les statuts d'aires protégées, les plans d'affectation du sol ou encore les conditions sectorielles. Leur objet commun est de déterminer, de façon contraignante ou non, les conditions d'utilisation des terres.

Il nous revient, dans cet exposé, de présenter, de façon à la fois synthétique et prospective, la nature des rapports qu'entretient le droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives qui gouvernent l'usage du sol. Assurément, la tâche est ardue. Dire que l'on pénètre dans une jungle juridique est un euphémisme – les promoteurs éoliens ne nous contrediront pas. Plusieurs auteurs ont néanmoins déjà apporté un éclairage précieux à cette question épineuse¹.

Notre propos sera structuré en trois chapitres. Nous évoquerons tout d'abord la complexité et l'ambiguïté des rapports que noue le droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives (chapitre 1^{er}). Nous aborderons ensuite l'évolution des principes appliqués par le juge administratif au règlement des concours de polices lorsque le législateur n'est pas intervenu à cet effet (chapitre 2). Enfin, nous examinerons les types de passerelles que le législateur a jetées entre ces polices pour améliorer la coordination des décisions et, derrière elle, la cohérence des politiques publiques relatives à l'utilisation de l'espace (chapitre 3). Nous nous limiterons aux questions d'articulation des polices sans étudier de façon générale la prise en compte, par le droit de

¹ Pour des contributions générales sur le sujet, voy. notamment J. SAMBON et N. DE SADELEER, «L'aménagement du territoire, l'urbanisme et les autres polices administratives», in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 367; J. SAMBON, «Le régime des projets mixtes, urbanisme, environnement», in *L'environnement et l'entreprise: le nouveau droit bruxellois en matière d'autorisation*, Diegem, Story-Scientia, 1994, p. 31; F. HAUMONT, «Du fait générateur de l'autorisation environnementale au projet mixte», in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 469; M. PÂQUES, «Combinaison des polices administratives», *Amén.*, 2000, numéro spécial, p. 60; M. PÂQUES, «Permis unique et évaluation d'incidences sur l'environnement. Droit européen et droit régional», *R.R.D.*, n° 85, 1997, p. 63; F. MAUSSION et P. GOFFAUX, «Urbanisme et établissements classés», *Rev. dr. U.L.B.*, 1995, liv. 2, p. 135; B. JADOT, «Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes», in *Le zonage écologique* (dir. CEDRE), Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 206 et 207; B. JADOT, «La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions contradictoires?», *Amén.*, 1989/3, p. 91; M. QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel, Région de langue française et Région de Bruxelles-Capitale, Essai d'approche en droit administratif*, Bruges, Vanden Broele, 2010, pp. 101 et s.; M. QUINTIN, «Quelques réflexions au sujet des liens entre la protection du patrimoine immobilier, la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et d'autres polices», *Am.-Env.*, 2006, numéro spécial, p. 20; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, n°s 410 à 412; P. DE SMEDT et A. STEENBRUGGHE, «Ruimtelijke ordening: strijdperk van de sectoren? De impact van sectorale effectenbeoordelingen op de ruimtelijke planning en stedenbouwkundige vergunningverlening», *T.R.O.S.*, 2007, n° 48/1, pp. 16 et s.; M. PÂQUES, «L'inscription des protections environnementales dans les procédures d'urbanisme», Rapport de synthèse, in *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, Les Cahiers du GRIDAUH, n° 18, 2008, pp. 125 à 143; M. STALLWORTHY, *Sustainability, Land Use and Environment. A Legal Analysis*, Londres/Sydney, Cavendish Publishing Ltd, 2002, 369 p.; M. VON KUEGELGEN et R. VAN MELSEN, «Contours de la compétence régionale dans le domaine de la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres», *A.P.T.*, 2007-2008, pp. 173-206.

l'urbanisme, des considérations environnementales, sociales, énergétiques ou économiques².

Chapitre 1^{er}

De la complexité et de l'ambiguïté des rapports entre les polices administratives relatives à l'utilisation de l'espace

Section 1

Une complexification considérable du paysage normatif relatif à l'usage du sol

Si l'on remonte à l'époque de l'adoption de la loi organique sur l'aménagement du territoire, au début des années 1960, force est de constater que le cadre normatif relatif à l'usage du sol était relativement peu développé. Le dispositif instauré par la législation sur l'urbanisme, articulé en trois volets – un système hiérarchisé de plans d'aménagement, un régime d'autorisations urbanistiques et un arsenal de sanctions –, n'était susceptible d'entrer en concours qu'avec quelques polices spéciales au champ bien délimité. On peut citer, outre la compétence de police générale des communes dans les domaines où l'État central n'était pas intervenu, la police des établissements classés (1946), la police de la voirie vicinale (1841) et des autoroutes (1956), le Code forestier (1854), la législation sur les mines, minières et carrières (1919) ou encore la protection des monuments et sites (1931). Par sa couverture géographique – l'ensemble du territoire – et en raison de la puissance de ses instruments de planification spatiale – les seuls à revêtir une valeur réglementaire –, la police de l'urbanisme était incontestablement dominante, à tout le moins à partir du moment où les projets de plan de secteur sont entrés en vigueur. Par ailleurs, dans l'État unitaire de l'époque, les compétences n'avaient pas encore été dépecées entre plusieurs législateurs, ce qui facilitait l'action de police.

D'un tableau relativement clair à l'origine, on est rapidement passé, à partir des années 1970, à une image nettement plus brouillée. En quelques décennies, le paysage normatif s'est radicalement transformé, sous l'effet de la multiplication par couches successives des législations de police, dans tous les domaines qui touchent, de près ou de loin, à l'utilisation de l'espace. Cette expansion s'est faite tant sur le plan matériel – la police intervient dans des domaines aussi divers que les techniques d'isolation des bâtiments, la protection des espèces ou la prévention des incendies – que sur le plan spatial – ainsi,

² Voy. les rapports de M. Pâques, B. Jadot et J.-Fr. Neuray dans cet ouvrage.

le réseau Natura 2000 couvre aujourd'hui près de 13% du territoire wallon. Ce phénomène s'explique par au moins trois facteurs, à savoir l'émergence de nouveaux enjeux sociétaux autour de la construction et de l'utilisation du territoire – qui se préoccupait de performance énergétique des bâtiments ou de mobilité durable durant les *Golden sixties*? –, l'influence croissante du droit européen de l'environnement sur la gestion de l'espace³ – songeons aux directives sur la gestion des ressources en eau, la prévention des risques d'accidents majeurs et la conservation de la nature – et, enfin, la fragmentation des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions à l'occasion du passage au fédéralisme – par exemple, dans les domaines de l'énergie et de la santé –, conduisant à la juxtaposition de polices plutôt qu'à leur intégration.

Ainsi, aujourd'hui, l'ordre public territorial procède d'une multitude d'ordres publics spéciaux dont la réalisation est poursuivie par différentes législations de police administrative dont la dimension spatiale est plus ou moins prégnante⁴. On peut distinguer tout d'abord l'ordre public spécial du cadre de vie au sens étroit du terme, dont l'objet est d'assurer la protection de l'homme et en particulier sa santé et ses biens contre les nuisances causées par les activités humaines. Il regroupe les polices des établissements classés (1810-1888, refondue en 1946, puis en 1999), de la lutte contre la pollution atmosphérique (1964), du logement (1970, refondue en 1998), des mines et carrières (1988, refondue en 1999), des terrils (1985), de la lutte contre le bruit (1973), de la protection des eaux souterraines (1985, intégrée dans le Code de l'eau en 2004), de la protection contre les radiations non ionisantes (1985, refondue en 2009 concernant les émissions des antennes GSM), de la gestion des déchets (1985, refondue en 1996) et de la gestion des sols pollués (2004, refondue en 2008). Un domaine proche de plus en plus réglementé est celui de la gestion des risques, qu'ils soient naturels – en particulier la lutte contre les inondations provoquées par les crues des cours d'eau non navigables (1967) –, domestiques – l'on songe à la prévention des incendies (1979) –, industriels – au travers de la réglementation des impacts des établissements Seveso (1986, refondue en 1999) – ou biotechnologiques – à savoir l'utilisation confinée d'O.G.M. (1996, refondue en 2002) et leur coexistence avec les cultures conventionnelles (2008). On touche ici à un ordre public spécial visant la sécurité des administrés.

D'autres polices visent à préserver l'ordre public écologique au sens strict, dont l'objet est d'assurer le maintien du climat, de la biodiversité et des

³ Voy. F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 392 p.

⁴ Par manque d'espace et par souci d'éviter d'alourdir le texte, le lecteur nous pardonnera de ne pas donner ici les références légales de toutes les polices citées ci-après. Nous indiquerons néanmoins l'année de promulgation des législations citées pour la Région wallonne.

services rendus par les écosystèmes. Citons, par exemple, les dispositions du Code de l'eau transposant la directive-cadre sur l'eau (2004) et protégeant les eaux de surface (1985, intégré en 2004), la loi sur la conservation de la nature (1973, fortement modifiée en 2001), la législation sur la responsabilité environnementale (2007), le décret relatif aux parcs naturels (1985, refondu en 2008), le nouveau Code forestier (2008) et, bien entendu, la législation sur la P.E.B. (2007). Les législations de police sur la protection des monuments et sites (1931, refondue en 1991) et sur la conservation de la nature nous semblent viser le maintien d'un ordre public patrimonial. Un ordre public d'approvisionnement en eau et énergie est par ailleurs visé au travers des législations relatives à la distribution de l'eau ou encore au transport et à la distribution de l'énergie électrique ou du gaz. L'ordre public de la mobilité est assuré au travers des législations sur la circulation routière, ferroviaire, aérienne⁵ et sur les voies navigables, la voirie vicinale (1841) et régionale (1998, refondue en 2009), les voies navigables (1998, refondue en 2009), ainsi que sur la mobilité et l'accessibilité locales (2004). L'État poursuit également la réalisation d'un ordre public économique en réglementant les implantations commerciales (1975, législation refondue en 2004), les waterings (1956), le camping-caravaning (2003), les infrastructures d'accueil des activités économiques (1970, législation refondue en 2004), le remembrement légal des biens ruraux (1970) ou encore les établissements d'hébergement touristique (2003). Enfin, la législation sur l'évaluation des incidences (1985, refondue en 2004), qui influence directement la police de l'urbanisme, présente la caractéristique de contribuer à la réalisation de plusieurs de ces différents objectifs.

Section 2

De la complexité des rapports entre polices touchant à l'usage du sol

Les points de contact entre le droit de l'urbanisme et les autres polices sectorielles de l'usage du sol sont innombrables, par l'effet conjugué de plusieurs facteurs, à savoir :

- le caractère *pluriel de l'ordre public spécial de l'aménagement du territoire* – expression spatiale des différentes politiques liées à l'usage du sol et poursuivant à ce titre des objectifs relevant des trois dimensions du développement durable ;

⁵ Des interactions interviennent pour l'implantation des éoliennes et autres infrastructures susceptibles de constituer des obstacles pour la navigation aérienne.

- *l'étendue de l'objet* de la police de l'urbanisme – qui porte sur toute forme d'utilisation des sols et de l'espace ;
- le *grand nombre d'instruments de police* relevant des différentes législations sectorielles ainsi adoptées et, partant, la *multitude de décisions administratives* susceptibles de conditionner l'usage d'une parcelle de terrain (règlements, de plans, cartes et programmes, de mécanismes de permis et de déclaration, de régimes d'expropriation ou de préemption, de directives administratives, d'ordres de démolition, de sanctions administratives, etc.) ;
- enfin, *l'emprise spatiale* de l'aménagement du territoire qui, par le truchement des plans régionaux d'affectation du sol, a un champ qui s'étend géographiquement à l'ensemble du territoire.

Quels sont, dans ces conditions propices aux contacts, *les types de rapports* qu'entretient le droit de l'urbanisme avec les autres polices ? En droit administratif, il est question de « concours » de polices lorsqu'une même situation de fait est régie simultanément par plusieurs polices administratives distinctes. On distingue classiquement le concours entre polices générales, le concours entre police générale et polices spéciales – qui n'est plus que rarement soulevé compte tenu de l'extrême précision de la police de l'urbanisme – et le concours de polices spéciales, de loin le plus fréquent ici⁶. L'on peut également, pour le présent exposé, distinguer deux types de concours, sous l'angle du mode de leur règlement.

Les *concours inorganisés* ont lieu dans l'hypothèse où l'interaction entre polices ne serait pas régie par un texte légal. Ils sont réglés par le recours aux principes du droit administratif dont question ci-après. Le mot « concours » peut recouvrir des interactions aussi bien *conflictuelles* que *positives*⁷. Dans le premier cas, les deux autorités en contact poursuivent des objectifs divergents, ce qui aboutit à des décisions contradictoires – par exemple, l'une prescrit la protection d'un site, l'autre y autorise la construction ou la démolition. L'affaire de la joubarbe d'Aywaille illustre ce type de situation. Cette plante endémique, bien connue des environnementalistes, s'est trouvée au centre du bras de fer opposant les associations de protection de la nature à la commune. Celle-ci, soucieuse de sécuriser la route qui serpente au pied de la falaise, a sollicité à plusieurs reprises l'autorisation de dynamiter celle-ci, alors que le site fait l'objet de plusieurs statuts de protection et d'une affectation en zone naturelle au

⁶ Sur les concours de polices en droit administratif général, voy., p. ex., Ph. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2000, pp. 124 et s. ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 68 et s.

⁷ En ce sens, voy. M. VON KUEGELGEN et R. VAN MELSEN, « Contours de la compétence régionale dans le domaine de la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres », *op. cit.*, p. 190, notes 139 et 140.

plan de secteur⁸. Dans le second cas, les autorités poursuivent un même objectif, ce qui aboutit à des décisions convergentes. C'est le cas dans l'affaire *a.s.b.l. Terre wallonne*, où le Conseil d'État a jugé qu'un règlement d'urbanisme réglant la plantation de haies n'exclut pas la compétence de la commune d'adopter un règlement ayant le même objet en vertu de la loi sur la conservation de la nature⁹.

Ces concours sont délicats à solutionner. Le législateur s'attache souvent à les régler, en tout ou en partie, c'est ce qu'on peut appeler les cas de *concours organisés*. Dans ces hypothèses, *a priori*, le législateur a anticipé les interactions et leur a donné une solution ou, à tout le moins, a prévu des mécanismes d'articulation susceptibles de favoriser la cohérence des décisions. Le permis unique est l'exemple paradigmatique d'instrument intégré d'urbanisme et de protection de l'environnement. Nous reviendrons sur les outils, mécanismes et procédures susceptibles d'être mis en place pour garantir la coordination des décisions et la cohérence des politiques poursuivies.

Section 3

Des enjeux et de l'ambiguïté des relations entre le droit de l'urbanisme et les autres polices concurrentes

Les enjeux des relations entre droit de l'urbanisme et les autres polices concurrentes sont multiples.

Du point de vue de la collectivité, l'articulation des polices détermine largement la cohérence, l'efficacité et l'efficience – en un mot l'intégration – des politiques publiques touchant à l'utilisation des sols, tout spécialement lorsque les objectifs poursuivis sont divergents. Plus précisément, elle conditionne l'intégration « indirecte » ou « externe » dans l'urbanisme de considérations propres à des législations sectorielles concurrentes – par exemple, en matière de conservation de la nature ou d'économie d'énergie¹⁰. Le but est d'assurer la coordination et la cohérence des décisions prises en vertu desdites polices en concours.

⁸ Voy. notamment C.E., 25 septembre 1995, a.s.b.l. L.R.B.P.O. et crts, n° 55.378; C.E., 18 août 2004, a.s.b.l. Ardennes liégeoises, n° 134.321; C.E., 29 avril 2004, Dodrimont et commune d'Aywaille, n° 130.838; C.E., 12 novembre 2009, a.s.b.l. Terre wallonne, n° 197.722.

⁹ C.E., 5 octobre 2010, a.s.b.l. Terre wallonne, n° 207.901.

¹⁰ Sur ces concepts, voy. Ch.-H. BORN, *L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire, Essai sur la contribution de la planification spatiale à l'établissement d'un réseau écologique*, thèse de doctorat, Louvain-la-Neuve, 2008; Ch.-H. BORN, « Quel espace pour la nature en Wallonie? L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire (II) » *Les Cahiers nouveaux du développement durable*, août 2011, n° 78, pp. 32-42, spéc. p. 38.

Du point de vue de l'administré confronté à des décisions contradictoires, c'est une question de sécurité juridique et de respect de la confiance légitime. La multiplication des interventions de police pour régler l'usage du sol pose à l'autorité compétente un véritable défi : qui aujourd'hui pourrait garantir absolument la légalité d'un permis pour la construction d'une autoroute ou d'un projet industriel ? L'adoption du décret « DAR »¹¹ en vue de soustraire certains permis du contrôle du Conseil d'État est une tentative de réponse à cette situation, pour le moins insatisfaisante si l'on en juge le sort que lui ont réservé les différents juges à la censure desquels il a été soumis¹². L'accumulation des strates normatives d'origines diverses au sein d'un même périmètre entraîne une complication administrative certaine, qui fait parfois de l'obtention du droit d'utiliser un sol un authentique parcours du combattant. Dans certains cas, deux décisions administratives contradictoires fragilisent les droits acquis par des particuliers en vertu d'une situation antérieure. Ce fut le cas lors de l'adoption du décret « dunes » en Région flamande, qui rendit impossible l'exécution de plusieurs permis de lotir au sein de périmètres protégés par voie décrétales, à défaut d'une disposition expresse visant à préserver ces droits¹³.

Ceci nous permet de pointer toute l'ambiguïté des relations que noue la police de l'urbanisme avec les autres polices spéciales. Selon les cas, peut naître, à l'occasion de décisions divergentes, un véritable rapport de forces entre politiques publiques, voire entre autorités administratives compétentes¹⁴. Son issue dépend, au premier chef, des articulations expresses qu'a prévues le législateur. Ainsi, la protection des sites Natura 2000 est devenue prioritaire sur les projets de développement qui ne sont pas justifiés par des raisons impératives d'intérêt public majeur – comme l'a encore démontré récemment la Cour de justice dans son arrêt *Solvay et crts*¹⁵ – en vertu du mécanisme d'évaluation appropriée des incidences prévu par l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive « habitats ». À défaut d'une telle articulation, le bras de fer se termine le plus souvent par la capitulation des fonctions « faibles » du territoire – l'agriculture, la conservation de la nature, etc. La solution relève alors généralement de la seule place hiérarchique respective des décisions en conflit. Ceci donne un poids important à la

¹¹ Décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général (*M.B.*, 25 juillet 2008).

¹² *Voy. C.C.*, 22 novembre 2012, n° 144/2012, et les références citées aux différents arrêts.

¹³ *Voy. G. VAN HOORICK*, « Het bouwverbod in het Duinendecreet », in Y. LEJEUNE et P. ERNEUX (éd.), *Pratique notariale et droit administratif. Aménagement du territoire, environnement et opérations immobilières des pouvoirs locaux*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 293 à 301.

¹⁴ *Voy.*, à propos de la conservation de la nature, G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Anvers et Groningue, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, pp. 673-674.

¹⁵ *C.J.U.E.*, 12 février 2012 (*Marie-Noëlle Solvay et crts c. Région wallonne*), aff. n° C-182/10, point 79.

zone urbanisable du plan de secteur à valeur réglementaire, comme l'illustre la difficulté de prendre un arrêté de classement, acte individuel, dans ce type de zone¹⁶.

Chapitre 2

De l'évolution des principes d'articulation des polices

En l'absence de dispositions spécifiques, le juge, confronté à une situation régie par plusieurs polices simultanément, s'est attelé à régler les relations entre ces différentes polices par l'application de certaines *règles de conduite* ou de certains *principes*. Ces règles et principes (ainsi que leurs tempéraments) ne cessent toutefois d'évoluer et de s'affiner au fil du temps¹⁷.

Section 1

Origine : l'indépendance et le cumul

Il est classiquement jugé qu'en cas de contradiction entre deux décisions relevant de polices spéciales distinctes, la règle applicable est celle de l'indépendance, en vertu de laquelle il n'y a pas de prééminence de l'une ou l'autre des législations en cause, à défaut d'indication contraire. Tel est l'enseignement qui se dégage du célèbre arrêt *Huriaux-Poncelet* du 8 février 1974¹⁸. Le Conseil d'État n'a donc pas retenu la solution qui aurait consisté à faire primer la police de l'urbanisme, en raison de son caractère transversal et de sa fonction de coordination des aspects spatiaux de chacune des polices administratives¹⁹.

La fonction première de ce « principe » d'indépendance des polices consiste à guider le juge dans l'examen de la légalité d'actes administratifs – l'on se place ici du point de vue de l'autorité administrative à l'origine de l'acte. En vertu dudit principe, « [l]a légalité d'un acte juridique, par exemple un permis ou un plan, adopté sur la base d'une législation de police donnée, s'apprécie par rapport à celle-ci et l'autorité qui adopte l'acte ne doit pas faire intervenir

¹⁶ Voy., p. ex., C.E., 10 août 2001, *Ville de Durbuy*, n° 98.261.

¹⁷ Voy. les contributions citées en note 1.

¹⁸ C.E., 8 février 1974, *Huriaux-Poncelet*, n° 16.236.

¹⁹ Dès l'origine, le législateur a, en effet, conçu la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire comme une police visant à fédérer les différentes polices administratives : « il s'agit de coordonner tout ce qui touche à l'aménagement du sol » (B. JADOT, « La prise en compte, dans les décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire, des inconvénients dus à l'utilisation d'installations », *Am.-Env.*, 1996/1, p. 3 ; B. JADOT, « Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes », *op. cit.*, pp. 206 et 207), même si, comme exposé *supra*, l'on constate actuellement dans les faits une atténuation de cette fonction.

dans son appréciation des considérations fondées sur une autre réglementation de police»²⁰.

Le « principe » d'indépendance des polices est une construction purement jurisprudentielle qui n'a pas la valeur d'un principe général de droit, mais plutôt celle d'une « règle de conduite adoptée par le juge »²¹. Son fondement n'est pas parfaitement clair. Il résiderait, selon certains, dans le principe d'attribution des compétences²² ou, selon d'autres, dans la faculté qu'a le législateur de délimiter le champ d'application des législations de police²³. Selon M^{me} Delhoste :

« [c]ette indépendance de règles juridiques applicables à une situation, un cas bien précis, trouve ainsi son explication, sa justification dans la spécificité de l'objet, des objectifs visés qui peuvent être proches, identiques en apparence, mais demeurent fondamentalement marqués d'une différence originelle. La dénomination de "principe" marque la détermination du juge de donner un véritable poids juridique à ce qui n'était pour lui au départ qu'un constat : les législations A et B sont différentes [...]. La raison d'une telle indépendance paraît donc reposer sur une volonté de rejet de tout empiètement d'une législation sur une autre. Souci de légalité, souci de clarté juridique, telles sont les exigences auxquelles semble répondre, pour le juge, l'application du principe d'autonomie. [...] Réponse jurisprudentielle aux rencontres conflictuelles des législations fondant et organisant des polices spéciales distinctes, la règle d'indépendance s'inscrit dans l'accomplissement par le juge du pouvoir normatif dont il se trouve investi [...] »²⁴.

La règle d'autonomie des polices se double par ailleurs d'un principe de cumul des polices administratives, en vertu duquel, « si une activité entre dans le champ d'application de plusieurs polices, ces dernières ont toutes vocation à s'appliquer »²⁵. Le principe de cumul vise la question de la licéité d'actes matériels – on se place ici du point de vue de l'administré.

« Avant d'accomplir un acte matériel comme la construction ou la démolition d'un immeuble, l'auteur doit faire les démarches qui rendent l'acte licite au regard de toutes les normes de police qui prétendent s'y appliquer. »²⁶

²⁰ M. PÂQUES, « Combinaison des polices administratives », *op. cit.*, p. 60.

²¹ M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, Paris, L.G.D.J., 2001, p. 25.

²² J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, Larcier, 2007, 2^e éd., p. 39.

²³ M. PÂQUES, « L'inscription des protections environnementales dans les procédures d'urbanisme en Europe », *op. cit.*, pp. 138 et 139, § 30bis.

²⁴ M.-F. DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, *op. cit.*, p. 27.

²⁵ J. SAMBON et N. DE SADELEER, « L'aménagement du territoire, l'urbanisme et les autres polices administratives », *op. cit.*, p. 400.

²⁶ M. PÂQUES, « Combinaison des polices administratives », *op. cit.*, p. 60.

La fonction de cette règle est donc ici de garantir le respect de toutes les règles de police applicables par leurs destinataires, fussent-elles contradictoires. Son fondement n'est pas le même que celui de l'indépendance des polices : le cumul est la conséquence directe de la force obligatoire reconnue, par ou en vertu de la Constitution, aux règles ou aux actes administratifs pris dans le cadre des législations de police en concours.

Les conséquences de l'application des principes d'indépendance et de cumul des polices administratives, telles qu'elles ont été mises en évidence par la jurisprudence, sont notamment les suivantes :

- une autorité chargée d'adopter une décision dans le cadre d'une police administrative ne peut pas justifier celle-ci sur la base de considérations qui relèveraient d'une autre police administrative²⁷ ;
- «il n'y a d'interférence quant aux effets de droit d'une police sur une autre qu'à la condition que cette interférence soit expressément prévue par une disposition légale ou réglementaire»²⁸ ;
- «l'auteur du projet doit recueillir toutes les autorisations nécessaires à la réalisation de celui-ci»²⁹, sans qu'il y ait d'ordre chronologique à respecter dans l'introduction des demandes³⁰. Ainsi, «l'autorité administrative ne pourrait pas refuser une autorisation requise en vertu d'une police spéciale pour la seule raison que l'autorisation requise par une autre police n'a pas encore été accordée ou demandée, voire même a été refusée, sauf exception ;»³¹ ; par ailleurs, «la légalité du permis d'urbanisme attaqué ne dépend pas de la délivrance préalable d'une autorisation délivrée par une autre autorité en vertu d'une autre police administrative»³² ;
- l'irrégularité qui affecterait une autorisation ne peut valablement être soulevée dans le cadre d'un recours à l'encontre d'une autre autorisation

²⁷ Voy. notamment J. SAMBON et N. DE SADELEER, «L'aménagement du territoire, l'urbanisme et les autres polices administratives», *op. cit.*, p. 400. Voy. également notamment, récemment, C.E., 26 octobre 2004, Arnould, n° 136.694.

²⁸ C.E., 26 février 2009, Radermacher et Heck, n° 190.893.

²⁹ C.E., 2 juillet 2008, Carton de Tournai, n° 185.084.

³⁰ C.E., 2 juillet 2008, Carton de Tournai, n° 185.084 ; C.E., 7 juin 2011, a.s.b.l. Ivo de Lessinis Succursi Albi et crts, n° 213.718 ; voy. également les références citées par B. JADOT, «La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions contradictoires ?», *Amén.*, 1989/3, p. 92.

³¹ Voy., notamment, récemment C.E., 2 juillet 2008, Carton de Tournai, n° 185.084 ; C.E., 24 juin 2003, Iserentant, n° 120.877 ; C.E., 21 janvier 2011, Dumont, n° 210.607 ; C.E., 29 août 2011, a.s.b.l. Association inter-quartiers de Waterloo «Dans ma rue», n° 214.888 ; C.E., 7 décembre 2011, Ingrao, n° 216.711 ; C.E., 15 décembre 2011, *Persoons et Maes*, n° 216.881 ; C.E., 21 mai 2012, s.p.r.l. Sena, n° 219.406.

³² C.E., 21 mai 2012, s.p.r.l. Sena, n° 219.406.

relevant d'une police administrative différente, quand bien même ces autorisations portent sur le même bien³³. «De même, à l'appui d'un recours en annulation dirigé contre une autorisation d'exploiter, il n'est pas permis de soulever un moyen incriminant l'esthétique de la construction dans laquelle sera établie l'installation classée»³⁴;

- l'autorité qui statue en vertu d'une police spéciale ne peut aliéner sa compétence en liant celle-ci à la décision d'une autre autorité³⁵;
- lorsqu'un objectif de protection – telle la protection de la valeur scientifique d'un site – peut être atteint de la même manière par deux polices administratives distinctes – tels le classement de ce bien et sa protection comme réserve forestière –, il convient d'appliquer cumulativement ces deux polices qui ne s'excluent pas l'une l'autre³⁶. De même, «le défaut de mesures effectives de protection dans le chef de l'autorité chargée d'appliquer [une] réglementation n'empêche pas une autorité agissant sur [la] base des compétences que lui reconnaît une autre législation de prendre une décision ayant pour effet d'accorder au bien concerné ladite protection»³⁷.

Il résulte donc de ces principes d'indépendance et de cumul qu'à défaut d'harmonisation des différentes polices administratives par le législateur, des décisions contradictoires peuvent être adoptées par les différentes autorités compétentes, sans pour autant que cela affecte leur légalité.

La jurisprudence belge est longtemps restée attachée au «principe» d'indépendance des polices administratives et tranche encore toujours certains litiges sur sa base³⁸. Cela étant, il est intéressant de remarquer que celui-ci est

³³ En ce sens, voy. C.E., 14 mars 1972, Vandenberghe et crts, n° 15.208; C.E., 9 avril 1974, Deroep, n° 16.631; C.E., 7 octobre 1980, s.p.r.l. Hellings, n° 20.613. Récemment, le Conseil d'État a précisé: «sauf si l'illégalité en constituait un soutènement essentiel» (C.E., 27 mai 2004, a.s.b.l. Brusselse Raad voor het leefmilieu, n° 131.859).

³⁴ F. MAUSSON et P. GOFFAUX, «Urbanisme et établissements classés», *Rev. dr. U.L.B.*, 1995, liv. 2, p. 137. Voy., notamment, récemment C.E., 19 juin 2003, Martin, n° 120.752.

³⁵ B. JADOT, «La diversité des systèmes législatifs...», *op. cit.*, p. 92, et références citées. Cependant, «[l]e principe d'indépendance des polices administratives ne s'oppose pas à ce qu'une autorité reprenne, dans le cadre de la police dont elle est titulaire, les éléments de motivation tirés d'un acte relevant d'une autre police autonome si ces motifs sont pertinents pour justifier sa propre action» (C.E., 21 décembre 2005, Immobilis Development, n° 153.077, reflet Ch.-H. BORN, *Amén.*, 2006/3, p. 135).

³⁶ C.E., 8 mai 2008, Ville de Durbuy, n° 182.772.

³⁷ Voy. les références citées par B. JADOT, «La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions contradictoires?», *op. cit.*, p. 91. Plus récemment, voy. notamment C.E., 1^{er} juin 2010, Gonthier, n° 204.554.

³⁸ Voy. notamment C.E., 21 janvier 2011, Dumont, n° 210.607; C.E., 7 décembre 2011, Ingrao, n° 216.711.

aujourd'hui tempéré, voire même écarté dans certains cas de figure, au profit de divers principes consacrés par le législateur ou en voie de reconnaissance par la jurisprudence et la doctrine.

Section 2

Corrections : la hiérarchie des normes et la bonne administration

§ 1. La hiérarchie des normes

Le principe de la hiérarchie des normes, notamment consacré par l'article 159 de la Constitution, impose à toute autorité administrative appelée à prendre un acte individuel « de respecter toutes les prescriptions dont l'intensité de force obligatoire est plus grande, notamment les prescriptions de nature réglementaire »³⁹.

Après une jurisprudence « plutôt hésitante »⁴⁰, le Conseil d'État reconnaît à présent la préséance du principe de la hiérarchie des normes sur celui de l'indépendance des polices administratives, en présence de deux décisions contradictoires de rang hiérarchique différent. Cette primauté s'applique y compris lorsque les actes concernés relèvent de polices administratives distinctes. Ainsi, selon le Conseil d'État, « en vertu du principe de légalité, une autorité qui est appelée à délivrer une autorisation individuelle en application d'une réglementation déterminée doit se conformer à toutes les prescriptions de valeur législative ou réglementaire, fussent-elles relatives à une autre police administrative »⁴¹. En conséquence de cette jurisprudence, l'autorité qui se prononce sur une demande de permis d'environnement est liée par les prescriptions des plans établis en application de la législation sur l'urbanisme. De même, le Conseil d'État a jugé que « le principe de la légalité, qui prime celui de l'indépendance des polices, s'oppose à ce qu'un permis d'environnement autorise une exploitation que doit abriter un bâtiment dans un site classé, qui se révélerait totalement incompatible avec cet objectif en réduisant à néant l'un des intérêts ayant justifié le classement »⁴².

³⁹ B. JADOT, « Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes », *op. cit.*, p. 212.

⁴⁰ B. JADOT, « La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions contradictoires ? », *op. cit.*, p. 95.

⁴¹ C.E., 9 août 2007, Hagon, n° 173.946 ; dans le même sens, C.E., 13 novembre 2001, a.s.b.l. Pétitions-Patrimoine, n° 100.808 ; C.E., 30 mai 2008, s.a. Compagnie immobilière de lotissement-Lotinvest et C.P.A.S. de Bruxelles, n° 183.643 ; C.E., 26 juin 2008, s.a. Consortium immobilier général et s.a. Egimo, n° 184.826 ; C.E., 20 novembre 2008, commune de Watermael-Boitsfort, n° 188.117.

⁴² Voy. notamment C.E., 2 juillet 2008, Le Poumon vert de La Hulpe, n° 185.114. Dans le même sens, voy. notamment C.E., 20 novembre 2008, commune de Watermael-Boitsfort, n° 188.117.

En l'absence d'autres solutions expressément prévues par le législateur, il faut donc prioritairement avoir égard au principe de la légalité pour résoudre un conflit entre décisions de valeur hiérarchique différente et relevant de polices administratives distinctes. Cette primauté doit toutefois être interprétée de manière raisonnable⁴³. Tout d'abord, la hiérarchie des normes ne règle que les problèmes d'incompatibilité entre décisions relevant de polices distinctes et de niveau hiérarchique différent (dimension « négative »), sans pour autant imposer à l'autorité de police de devoir mettre en œuvre elle-même toutes les autres polices susceptibles de recouper son champ d'intervention (dimension « positive »).

Ensuite, le principe de légalité n'est pas violé lorsque l'autorité compétente pour prendre un acte individuel s'abstient d'appliquer des règles spécifiques à une police administrative et qui ne sont pas susceptibles de s'appliquer en dehors du cadre restreint de cette police (p. ex., des règles purement procédurales relatives à une police particulière)⁴⁴. Ainsi, dans l'arrêt *Brassine-Vandergeeten*, concernant le champ de bataille de Waterloo, le Conseil d'État a jugé que « la loi du 26 mars 1914 organise un régime particulier de protection pour le champ de bataille de Waterloo ; que, même s'il existe des liens évidents entre ce régime et le permis d'urbanisme qui tient lieu désormais d'autorisation d'effectuer des travaux sur un bien classé, il s'agit d'une police administrative distincte de celle de la protection du patrimoine et de celle de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme »⁴⁵. Par conséquent, le Conseil d'État a estimé que les règles purement procédurales du régime spécifique de la loi du 26 mars 1914 (comme en l'espèce l'identification de l'autorité compétente) ne sont dès lors pas applicables au régime distinct du permis d'urbanisme.

Par ailleurs, force est de constater que l'application du principe de hiérarchie des normes n'est pas sans poser certaines difficultés.

Il n'est ainsi pas toujours évident de déterminer si les actes en conflit sont des actes à portée individuelle ou réglementaire⁴⁶. La situation se complique encore quand l'adoption d'un acte-condition de nature individuelle est nécessaire pour déclencher l'entrée en vigueur d'un régime fixé par voie décrétole ou réglementaire. C'est le cas de l'arrêté de classement ou de l'arrêté créant une réserve naturelle par exemple, qui rendent applicables, au sein d'un périmètre déterminé, des servitudes légales à valeur législative. Dans son arrêt commune de Watermael-Boitsfort, le Conseil d'État a jugé, à propos de l'effet

⁴³ M. QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel*, op. cit., p. 105.

⁴⁴ M. QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel*, op. cit., p. 103.

⁴⁵ C.E., 15 décembre 2006, *Brassine-Vandergeeten*, n° 165.965 ; C.E., 8 août 2008, *Brassine-Vandergeeten*, n° 185.638.

⁴⁶ B. JADOT, « Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes », op. cit., pp. 206 et 207.

du Plan Régional d'Affectation du Sol (P.R.A.S.) à Bruxelles sur l'arrêté de classement préexistant du château Charles-Albert, qu'un zonage de ce plan à valeur réglementaire ne pouvait pas compromettre, « par ses caractéristiques et son implantation », la protection découlant, via l'acte-condition que constitue l'arrêté de classement du château, de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier, à valeur législative⁴⁷. Dans un cas bien antérieur, le Conseil d'État avait retenu une position inverse, à propos de l'abrogation implicite d'une décision créant une réserve naturelle par un plan de secteur postérieur⁴⁸.

Quand bien même la hiérarchisation des décisions en présence serait-elle établie, encore faut-il pouvoir démontrer l'existence d'une véritable incompatibilité entre les décisions concernées, ce qui n'est pas toujours évident⁴⁹. Ceci suppose que l'objet des polices concernées se recoupe et qu'il y ait réellement contradiction. Ainsi, lorsqu'un projet de construction menace une espèce animale protégée, on pourrait soutenir que l'interdiction décrétalement de perturber significativement cette espèce, prévue à l'article 2 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, ne vise que l'acte matériel consistant à perturber intentionnellement les espèces – lequel ne survient qu'à l'exécution

⁴⁷ Le Conseil d'État a jugé « qu'en vertu du principe de la légalité que consacre l'article 159 de la Constitution, un arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, tel celui qui à la date du 3 mai 2001 a adopté le plan régional d'affectation du sol, doit être conforme à toutes les normes de nature législative qui sont applicables; qu'il en découle qu'en cas de contradiction entre des normes de valeur hiérarchique inégale, le principe de l'indépendance des polices administratives spéciales doit être combiné avec le principe de la légalité qui exclut qu'une autorité de police administrative puisse arrêter des prescriptions urbanistiques se révélant totalement incompatibles avec celles qui, même adoptées dans l'exercice d'une autre police administrative spéciale, appartiennent à un niveau supérieur dans la hiérarchie des normes et qui sont susceptibles de s'appliquer en dehors du cadre restreint de cette police; qu'autrement dit, le principe de la légalité s'oppose à ce qu'un plan régional d'affectation du sol, à valeur réglementaire, contienne des prescriptions ou définisse des affectations qui se révéleraient totalement incompatibles avec une disposition de l'ordonnance du 4 mars 1993, dont le moyen à l'examen dénonce la violation, par exemple en réduisant à néant l'un des intérêts ayant justifié le classement du bien, ou en portant atteinte de manière substantielle à la protection due au bien en vertu des règles relatives à la conservation du patrimoine, ou encore en autorisant ce que cette ordonnance interdit de manière inconditionnelle » (C.E., 20 novembre 2008, commune de Watermael-Boitsfort, n° 188.117).

⁴⁸ Dans un litige relatif à la traversée d'une réserve naturelle par un tracé d'autoroute, le Conseil d'État a considéré que l'inscription du tracé au plan de secteur au travers de la réserve constituait, par sa nature radicalement incompatible avec le régime de protection applicable sur les parcelles concernées, une suppression licite d'une partie de la réserve, au nom de la théorie de l'acte contraire, dès lors que le ministre de la Conservation de la nature avait été associé à ladite révision du plan de secteur (C.E., 11 février 1987, a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie, n° 27.514). Pourtant, le régime de protection des réserves a valeur législative dès lors qu'il est prévu, à titre principal, à l'article 11 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

⁴⁹ Sur les difficultés d'établir une incompatibilité entre un arrêté de classement et le plan de secteur, voy., p. ex., C.E., 10 août 2001, Ville de Durbuy, n° 98.261.

concrète des travaux autorisés – et non l’octroi du permis les autorisant. Dans son arrêt *Gatot et crts*, annulant un permis unique pour l’implantation d’éoliennes sur la plaine de Boneffé, le Conseil d’État n’a pas retenu cette interprétation très artificielle et a considéré comme établie la contradiction entre la décision d’octroi du permis et l’interdiction décrétable précitée, au motif que le permis ne motivait pas à suffisance l’absence d’effet significatif sur le busard cendré⁵⁰.

Une autre difficulté concerne la problématique des droits acquis, qui peuvent être énervés par l’application d’une norme hiérarchiquement supérieure à une parcelle ayant fait l’objet par ailleurs d’un acte individuel non encore mis en œuvre. L’on pense, par exemple, à un permis d’environnement autorisant un captage qui serait remis en cause par un arrêté de désignation d’un site Natura 2000 interdisant de faire baisser le niveau d’eau de la nappe (disposition à valeur réglementaire). La jurisprudence du Conseil d’État⁵¹ et de la Cour de cassation⁵² diffère sur cette question, l’un privilégiant le principe d’intangibilité des situations individuelles, l’autre le principe de la hiérarchie des normes.

À contre-courant de la jurisprudence majoritaire, certains auteurs considèrent que le principe d’indépendance des polices ne s’oppose pas au principe de légalité, compte tenu de la faculté pour le législateur de décider de l’objet et des finalités des polices administratives⁵³. Plusieurs décisions récentes⁵⁴ s’inscrivent dans cette ligne, au motif que « le législateur peut procéder aux aménagements de champ d’application qu’il souhaite, qu’appliquer le principe de la légalité sans bornes claires conduirait à des difficultés et que, de toute manière, le principe du cumul suffit à préserver l’efficacité de la règle »⁵⁵. Cette position nous paraît délicate à soutenir. On ne voit pas comment, au regard de l’article 159 de la Constitution, le juge pourrait réduire l’étendue de la légalité

⁵⁰ C.E., 16 mai 2012, *Gatot et crts*, n° 219.398, obs. Ch.-H. BORN, « Éoliennes, avifaune et intérêt à agir des associations : vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire ? », à paraître.

⁵¹ C.E., 31 mai 1995, *Longrie*, n° 53.462 ; C.E., 5 juin 2000, *Van Geet*, n° 87.749 (Ph. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck Universités, 2002, p. 112).

⁵² Cass., 5 octobre 1995, *Pas.*, I, p. 894 ; Cass., 11 juin 1998, *Arr. Cass.*, 1998, p. 669 ; *R.W.*, 1998-1999, p. 406. Voy. également en ce sens, en matière de classement, *Corr. Louvain*, 23 décembre 1974, *R.W.*, 1974-1975, col. 2145, note L.P.S. ; Cass., 1^{er} février 1977, *Pas.*, 1977, I, p. 591 ; Cass. (ch. réun.), 19 mars 1980, *Arr. Cass.*, 1979-1980, p. 894, concl. Liekendaël ; *Pas.*, 1980, I, p. 885.

⁵³ M. PÂQUES, « L’inscription des protections environnementales dans les procédures d’urbanisme en Europe », *op. cit.*, pp. 138 et 139, § 30bis. D’autres auteurs estiment que le principe de légalité n’impose pas à une autorité chargée de délivrer un permis « d’examiner la conformité du projet à toute espèce de normes, notamment à celles qui ne s’adressent pas à cette autorité et qui poursuivent des objectifs étrangers à la protection des intérêts dont elle est chargée » (M. VON KUEGELGEN et R. VAN MELSEN, « Contours de la compétence régionale dans le domaine de la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres », *op. cit.*, p. 191).

⁵⁴ C.E., 24 septembre 2008, s.a. *Tricour*, n° 186.461.

⁵⁵ M. QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel*, *op. cit.*, p. 104.

qui s'impose à toute autorité administrative lorsque le législateur n'a pas explicitement exclu l'autorité compétente pour prendre la décision individuelle querellée du champ des destinataires de la règle hiérarchiquement supérieure.

§ 2. La bonne administration

Le principe de bonne administration impose notamment à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause et de motiver adéquatement ses décisions.

Jusqu'il y a peu, la jurisprudence du Conseil d'État était toutefois fixée en ce sens que l'autorité qui entend prendre une mesure relevant d'une police administrative n'est pas tenue de prendre en considération les mesures préexistantes affectant ce bien prises en vertu d'une autre police administrative.

Benoît Jadot a ainsi relevé que, «selon la section d'administration du Conseil d'État, l'autorité n'est pas tenue d'indiquer les motifs pour lesquels elle classe un terrain comme site et interdit, ce faisant, d'en modifier l'état, alors que ce terrain est par ailleurs jugé exploitable sur la base du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrains»⁵⁶. Michel Pâques a, quant à lui, critiqué pour les mêmes motifs «l'arrêt de la section d'administration du Conseil d'État qui considère que le fonctionnaire délégué de l'urbanisme ne devrait pas spécialement motiver les raisons pour lesquelles il s'écarte, lors de l'examen d'une demande de permis de bâtir pour une installation, de l'appréciation qu'il a donnée précédemment à l'occasion de l'instruction de la demande de permis d'exploiter introduite pour la même installation, et ce en affirmant qu'"il ne saurait y avoir revirement d'attitude ou incohérence" lorsque l'autorité se prononce en application de deux réglementations distinctes»⁵⁷.

Le Conseil d'État semble à présent revenir sur cette jurisprudence : l'autorité qui statue dans le cadre d'une police administrative ne paraît plus pouvoir – au motif précisément de l'indépendance des polices – fermer les yeux sur les réalités de fait et de droit de la cause. Au contraire, pour être en mesure de statuer en pleine connaissance de cause, le Conseil d'État semble à présent imposer à l'autorité de procéder à un examen complet des circonstances de la cause, et ce, même si ces circonstances relèvent d'une autre police administrative.

Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'«il est de bonne administration que l'autorité qui, saisie d'une demande de permis d'environnement, doit examiner si l'exploitation projetée est susceptible de causer, directement ou indirectement,

⁵⁶ B. JADOT, « Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes », *op. cit.*, p. 210.

⁵⁷ C.E., 25 février 1997, Talmas, n° 64.753, *Am.-Env.*, 1998, p. 144, note B. Paques ; « Le Conseil d'État se fonde sur une conception fort abstraite du rapport entre les polices » (« Combinaison des polices administratives », *Am.-Env.*, numéro spécial, 2000, pp. 60 et s.).

des dangers, des nuisances ou des inconvénients pour l'environnement, prenne en considération la circonstance que le site est classé pour son intérêt dans le domaine de la flore et de la faune et donc que cet intérêt est juridiquement consacré ; que même si ce classement relève d'une autre police, il s'agit d'un élément important que l'autorité chargée de se prononcer sur la demande de permis d'environnement doit prendre en considération pour procéder à un examen complet des circonstances de la cause»⁵⁸. De la même manière, le Conseil d'État admet que, même si les polices de l'urbanisme et des monuments et sites sont distinctes, lorsqu'une parcelle fait partie d'un site classé en raison de sa valeur scientifique et esthétique, l'autorité a pu, en opportunité, se soucier d'assurer une cohérence entre ces polices administratives et retenir le classement comme un motif pertinent permettant de justifier l'affectation retenue en zone d'espaces verts⁵⁹.

Le Conseil d'État déduit également du principe de bonne administration un certain assouplissement du principe de l'indépendance des polices administratives, lorsqu'il existe une interdépendance matérielle entre deux autorisations requises pour un même projet.

«Ainsi, si, en règle générale, le refus de l'une des autorisations ne peut être invoqué pour justifier le refus de l'autre, il a néanmoins été décidé que, lorsque l'édification d'une construction constitue une condition que l'autorité estime essentielle pour réduire le danger et l'inconfort d'une exploitation, le refus définitif du permis de bâtir cette construction peut fonder le refus de délivrer l'autorisation d'exploiter. En l'espèce, il s'agissait du refus du collègue des bourgmestre et échevins de délivrer l'autorisation de construire un mur de protection autour de réservoirs de mazout et contre lequel un recours auprès de la députation permanente n'avait pas été formé.»⁶⁰

Section 3

Mutation : l'intégration, la conciliation et la substitution

§ 1. L'intégration

Après quelques hésitations⁶¹ et sous l'influence du droit européen⁶², le Conseil d'État juge désormais que, dans l'exercice de la police de l'urbanisme

⁵⁸ C.E., 2 juillet 2008, Le Poumon vert de La Hulpe, n° 185.114. Dans le même sens, voy. C.E., 8 mai 2008, Le Hodey, n° 182.769.

⁵⁹ C.E., 9 août 2007, commune de Schaerbeek, n° 173.949 ; C.E., 10 février 2009, Vanderput, n° 190.319.

⁶⁰ F. MAUSSION et P. GOFFAUX, « Urbanisme et établissements classés », *op. cit.*, p. 140 ; voy. également les exemples donnés par J. SAMBON, « Le régime des projets mixtes "urbanisme-environnement" », *op. cit.*, p. 44.

⁶¹ Sur cette question, voy. B. JADOT, « La prise en compte, dans les décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire, des inconvénients dus à l'utilisation d'installations », *op. cit.*, pp. 2 et s. ; voy. également les références citées par F. MAUSSION et P. GOFFAUX, « Urbanisme et établissements classés », *op. cit.*, pp. 142 et 143.

⁶² Voy. notamment M. PÂQUES, « Combinaison des polices administratives », *op. cit.*, p. 61.

et de l'aménagement du territoire, il incombe à l'autorité de tenir compte des répercussions environnementales d'un projet, la police spéciale de l'environnement fût-elle régie par un corps de règles complètes et exercée par une autorité distincte. Selon le Conseil d'État, même si les polices d'urbanisme et d'environnement sont des polices distinctes, il n'en demeure pas moins que les autorités appelées à se prononcer sur une demande de permis d'urbanisme sont tenues d'avoir égard à l'impact du projet global sur l'environnement et, à cette fin, de 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 activités⁶³. Ainsi, par exemple, «l'impact d'une antenne de mobilophonie doit (...) s'apprécier non seulement du point de vue strictement urbanistique, mais aussi en tenant compte des effets de sa mise en service sur l'environnement en général et sur la santé humaine en particulier»⁶⁴.

Le Conseil d'État tire cette obligation d'intégration du droit fondamental à la protection d'un environnement sain, tel que consacré à l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution⁶⁵, ainsi que de l'article 1^{er} du CWATUPE (qui impose à la Région et aux autres autorités publiques de rencontrer, entre autres, les besoins environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie)⁶⁶ et de l'article D.64 du Livre I^{er} du Code de l'environnement (qui exige que les autorisations délivrées en application du décret – à savoir, par exemple, les permis d'urbanisme – soient motivées en regard notamment des incidences sur l'environnement)⁶⁷.

Cette obligation «écorme donc sérieusement le principe de l'autonomie des polices administratives dans la mesure où l'autorité de police compé-

⁶³ En ce sens, voy. notamment les arrêts suivants: C.E., 16 février 1999, Couvreur et Thiange, n° 78.750; C.E., 23 mars 1999, Brochard et Fasbender, n° 79.428; C.E., 24 mars 2000, Genne, n° 86.243; C.E., 12 janvier 2002, Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, n° 107.792; C.E., 7 mars 2002, commune de Ramillies, n° 104.510; C.E., 10 avril 2003, s.a. Mobistar, n° 118.214; C.E., 13 mai 2004, Van de Put, n° 131.426; C.E., 6 juillet 2004, Lempereur, n° 133.594; C.E., 16 avril 2009, Comté de Salm, Patri-moine et Environnement, n° 192.394; C.E., 19 mars 2012, Debrulle, n° 218.537.

⁶⁴ C.E., 7 mars 2002, commune de Ramillies, n° 104.510.

⁶⁵ Voy. notamment C.E., 1^{er} juin 2001, Beck, n° 96.095; C.E., 28 juin 2002, a.s.b.l. Lasnes Nature et Saerens, n° 108.626; C.E., 10 avril 2003, s.a. Mobistar, n° 118.214; C.E., 30 avril 2003, Arens et Jacobs, n° 118.948. À noter que cette consécration du principe d'intégration a encore été renforcée par l'insertion de l'article 7bis dans la Constitution (voy. Ch.-H. BORN, «Le développement durable, un objectif de politique générale à valeur constitutionnelle», *Rev. b. dr. const.*, 2007, pp. 233 et s.; Ch.-H. BORN, D. JANS et C. THIEBAUT, «Le développement durable entre dans la Constitution», in *En hommage à Francis Delpérée – Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2007, p. 216; B. JADOT, «Pour une meilleure prise en compte de l'environnement et des enjeux environnementaux dans la Constitution», in *En hommage à Francis Delpérée...*, op. cit., p. 668).

⁶⁶ Voy. J. SAMBON, «Article 1^{er}», in *Commentaire systématique du nouveau CWATUPE*, Diegem, Kluwer, ouvrage à feuillets mobiles, version mise à jour au 1^{er} janvier 2013 et les références citées.

⁶⁷ C.E., 7 mars 2002, commune de Ramillies, n° 104.510.

tente doit désormais appréhender les différents impacts du projet, au-delà de la sphère normale de ses compétences»⁶⁸. En effet, «l'autorité urbanistique devra justifier sa décision d'octroi ou de refus d'un permis de bâtir non plus au regard du seul critère du bon aménagement des lieux et des règlements urbanistiques, mais à la lumière de considérations reposant sur une approche globale de l'environnement et des incidences du projet sur ce dernier»⁶⁹.

Par ces arrêts, le Conseil d'État semble reconnaître à l'obligation d'intégration un fondement constitutionnel. L'on aurait pu croire que l'adoption, en 2007, de l'article 7bis de la Constitution aurait encore renforcé cette exigence⁷⁰. Une chambre du Conseil d'État a cependant jugé, de façon isolée et de manière assez péremptoire selon nous, que ni l'article 7bis de la Constitution ni l'article D.2, alinéa 3, du Livre I^{er} du Code de l'environnement (qui prévoit que les exigences de protection de l'environnement doivent être «intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Région»), «ne contiennent [...] à proprement parler de règle de droit». Selon le Conseil d'État, «ces textes mentionnent, en des termes très généraux, un objectif que les autorités publiques doivent avoir en vue»⁷¹. À notre estime, cette position n'est pas acceptable. Elle tend à vider de leur substance des règles au contenu normatif incontestable, fût-il indéterminé. Elle refuse d'appliquer un principe pourtant explicitement énoncé par le législateur et laisse penser aux administrations qu'elles peuvent toujours se retrancher derrière le principe de l'indépendance des polices administratives pour refuser de prendre en compte la protection de l'environnement dans leur décision.

§ 2. La conciliation

Un autre «principe» pourrait faire reculer la doctrine de l'indépendance en faveur de celle de l'interdépendance des législations. Il s'agit du principe de conciliation, en vertu duquel l'autorité administrative est tenue de tenter de concilier les considérations sociales, économiques et environnementales dans

⁶⁸ J. SAMBON et N. DE SADELEER, «L'aménagement du territoire, l'urbanisme et les autres polices administratives», *op. cit.*, p. 401.

⁶⁹ F. MAUSSON et P. GOFFAUX, «Urbanisme et établissements classés», *op. cit.*, p. 146.

⁷⁰ Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, «Le droit à la protection d'un environnement sain», *op. cit.*, p. 1437.

⁷¹ C.E., 20 septembre 2011, s.a. Total Petrochemicals Feluy, n° 215.227, et 7 décembre 2011, s.a. Total Petrochemicals Feluy, n°s 216.715 à 216.717. *Contra*: Ch.-H. BORN, «Le développement durable, un objectif de politique générale à valeur constitutionnelle», *op. cit.*, pp. 216 et s.; J.-Fr. NEURAY et M. PALLEMAERTS, «L'environnement dans la Constitution belge», *Amén.*, 2008, double numéro spécial, p. 139.

sa décision. Cette règle vise à « faire aller ensemble des points de vue différents égaux. [...] La conciliation place tous les intérêts et objectifs à égalité »⁷².

En droit français, le principe de conciliation est consacré dans l'article 6 de la Charte de l'environnement⁷³, aux termes duquel « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». Le Conseil constitutionnel français reconnaît, depuis 2008, la valeur constitutionnelle de ce principe⁷⁴.

Si, à l'origine, le Conseil d'État français considérait que ce principe de conciliation ne pouvait être appliqué qu'aux seules réglementations relatives à l'environnement, en raison précisément de l'indépendance des polices administratives⁷⁵, cette jurisprudence est à présent en voie d'évolution. Le Conseil d'État vient, en effet, d'accepter « de considérer le principe de précaution [consacré à l'article 5 de la Charte de l'environnement] comme opposable aux autorisations d'urbanisme : [les] dispositions [de l'article 5 de la Charte de l'environnement], qui n'appellent pas de dispositions législatives ou réglementaires en précisant les modalités de mise en œuvre, s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ; [...] dès lors, en estimant que le principe de précaution tel qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement ne peut être pris en compte par l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme, le tribunal administratif d'Orléans a commis une erreur de droit »⁷⁶. L'on ne peut que plaider pour la transposition de cette solution au principe de conciliation contenu dans l'article 6 de la Charte de l'environnement.

En droit belge, l'on pourrait se demander s'il ne faut pas déduire de l'article 7*bis* de la Constitution un tel principe de conciliation, puisqu'il oblige, en termes assez similaires, les autorités à « poursuivre les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale [...] ». Selon les auteurs de la proposition de révision constitutionnelle adoptée,

⁷² D. HEDARY, « Les surprises de la Charte de l'environnement : analyse des quatre années de jurisprudence », *Droit de l'environnement*, n° 171, septembre 2009, p. 11.

⁷³ La Charte de l'environnement est issue de la loi constitutionnelle française n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005.

⁷⁴ Cons. const. fr., 19 juin 2008, n° 2008-564, loi relative aux organismes génétiquement modifiés.

⁷⁵ C.E. fr., 19 février 2010, commune de Pontivy, req. n° 322.473.

⁷⁶ O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, « L'article 6 de la Charte de l'environnement devant le juge administratif », *Droit de l'environnement*, n° 188, mars 2011, p. 87.

cette précision implique d'assurer une intégration, tant verticale qu'horizontale, entre ces trois pôles cardinaux considérés sur un pied d'égalité⁷⁷.

Les arrêts *s.a. Total Petrochemicals Feluy* du Conseil d'État déjà cités ne plaident pas en faveur de la reconnaissance d'un tel principe de conciliation. La Cour constitutionnelle elle-même, dans son arrêt n° 75/2011, a jugé que « [l]es objectifs d'un développement durable mentionnés dans [l'article 7bis] ne peuvent, uniquement sur la base de cette disposition, être déterminés avec la précision requise en vue d'un contrôle juridictionnel, en ce qui concerne la politique de l'aménagement du territoire. En effet, dès lors que cette disposition n'indique pas comment les dimensions "sociale, économique et environnementale" qui y sont liées doivent être mises en balance, l'autorité compétente dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation étendu »⁷⁸.

Cette attitude frileuse pourrait cependant être abandonnée à l'avenir. Ainsi, on peut saluer un arrêt rendu par une autre chambre du Conseil d'État, dans lequel la juridiction administrative suprême précise les contours de l'exigence visée à l'article 7bis, reconnaissant du même coup la justiciabilité de cette disposition. Le Conseil d'État a, en effet, jugé que, « si l'article 7bis de la Constitution ne règle pas explicitement de hiérarchie entre les composantes du développement durable qu'il cite, il ne s'oppose pas à ce que l'autorité compétente procède à des arbitrages en privilégiant, selon le cas, l'une de celles-ci »⁷⁹. « Autrement dit, la conciliation des différentes dimensions du développement durable à l'échelle globale n'exclut pas qu'au niveau local, l'une ou l'autre dimension soit privilégiée par l'autorité compétente »⁸⁰.

§ 3. La substitution

À côté du principe de conciliation, l'on pourrait s'interroger sur l'émergence progressive d'un véritable principe de substitution en droit du cadre de

⁷⁷ Les auteurs de la proposition ont indiqué que « les différentes composantes politiques doivent être intégrées. Les objectifs sociaux et écologiques ne doivent donc pas être considérés comme complémentaires du développement économique ou séparément de celui-ci; ces objectifs doivent être intégrés et poursuivis sur un pied d'égalité. Les auteurs soulignent dès lors la nécessité d'une intégration politique accrue, tant verticalement (au sein de plusieurs domaines politiques) qu'horizontalement (entre plusieurs domaines politiques) » (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-1778/1, Développements, p. 5). Sur cette question, voy. Ch.-H. BORN, « Le développement durable... », *op. cit.*, pp. 235 et s.

⁷⁸ C.C., 18 mai 2011, n° 75/2011, point B.6.

⁷⁹ C.E., 30 décembre 2010, s.p.r.l. Carrière Les Petons, n° 210.179.

⁸⁰ Ch.-H. BORN, « La prise en compte des solutions alternatives en droit de l'urbanisme. Vers l'émergence d'un principe de substitution en droit du cadre de vie ? », in *Mélanges en l'honneur de R. Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 23 à 65; Ch.-H. BORN et M. VERDUSSEN, « Le *soft law* intra-constitutionnel », in I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, Ph. GERARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Les sources du droit revisitées*, Limal, Anthemis, vol. 1, 2012, pp. 513-536.

vie⁸¹. En vertu de ce principe, « au terme d'une recherche des solutions alternatives raisonnables pour atteindre un objectif déterminé, il y a lieu d'accorder la préférence à celle qui présente le moins de risque pour l'environnement. Il implique donc non seulement une recherche formelle et une évaluation des incidences environnementales des solutions alternatives par l'autorité compétente mais aussi une prise de décision en faveur de la solution la moins dommageable pour l'environnement. Ainsi défini, le principe de substitution présente une portée à la fois procédurale et matérielle »⁸². D'aucuns déduisent du droit à la protection d'un environnement sain, tel que consacré par l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, l'obligation pour les autorités d'appliquer cette logique de substitution qui n'est, en définitive, qu'une application du principe de proportionnalité appliquée au droit à l'environnement. « Les autorités auraient ainsi le devoir de donner à leur décisions "une inflexion favorable" »⁸³ à l'environnement, lorsque plusieurs alternatives s'offrent à elles pour adopter un plan ou autoriser un projet. Cette affirmation repose sur l'exigence de proportionnalité qui pèse sur toute autorité lorsqu'elle prend une décision qui porte atteinte à un droit fondamental, en l'espèce le droit à un environnement sain »⁸⁴. L'article 7bis pourrait renforcer encore cette exigence et l'étendre aux considérations non seulement environnementales, mais aussi sociales et économiques : quand une décision relevant d'une dimension du développement durable est susceptible d'en affecter une autre dimension, l'autorité est tenue d'examiner si d'autres options moins dommageables ne peuvent pas être envisagées. À cet égard, l'on peut regretter que, dans son arrêt n° 75/2011 précité, la Cour constitutionnelle n'ait pas osé s'aventurer aussi loin. Pour autant, « cet arrêt ne ferme pas la porte à des interprétations plus imaginatives »⁸⁵.

Section 4

Bilan

Ayant fait le tour des principes d'articulation des polices et de leur évolution, quel bilan peut-on tirer ?

Force est de constater que, si le concept d'autonomie a le vent en poupe dans l'actualité institutionnelle de notre pays, il semble au contraire qu'ici, le « principe » jurisprudentiel d'indépendance des polices administratives soit en

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Ch.-H. BORN, « L'examen des "solutions alternatives" en urbanisme... », *op. cit.*

⁸³ Selon l'expression de M. Pâques.

⁸⁴ Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, « Le droit à la protection d'un environnement sain », *op. cit.*, p. 1441.

⁸⁵ Ch.-H. BORN et M. VERDUSSEN, « Le *soft law* intra-constitutionnel », in *Les sources du droit revisitées à la lumière de la théorie de la force normative*, *op. cit.*

perte de vitesse, au vu des nombreux tempéraments que lui reconnaissent le juge et la doctrine. Faut-il pour autant reléguer ce principe aux oubliettes ?

Le principe d'autonomie est, pour rappel, une règle de conduite dégagée par la jurisprudence administrative au nom de la sécurité juridique. Force est de constater que cette règle, en ce qu'elle tend à justifier le cloisonnement des administrations, complique la mise en œuvre cohérente des politiques publiques et favorise la politique du fait accompli (en autorisant la délivrance de permis sans tenir compte de ses conséquences sur une autre politique). À l'heure du développement durable et de l'intégration, il nous semble dès lors que l'on peut raisonnablement plaider en faveur du rejet du principe d'indépendance pour l'appréciation sur le fond des décisions, en n'y recourant que pour le règlement de certaines situations compliquées sur le plan procédural. Le principe d'indépendance ne serait pas abandonné, mais deviendrait, en quelque sorte, un « principe-balai » ou encore, selon l'expression de Michel Pâques, un « mode de règlement résiduel des concours de polices »⁸⁶.

Le principe de cumul des polices, dont les fondements sont distincts, nous semble en revanche conserver toute son utilité et présenter davantage d'intérêt du point de vue de la cohérence et de l'efficacité des politiques publiques, puisqu'il assure que l'administré se conforme à toutes les règles applicables.

Bien entendu, il faut immédiatement souligner, à la décharge du Conseil d'État, qu'il revient avant tout au législateur, et non au juge, de prévoir des mécanismes d'articulation pour garantir cette cohérence. Mais le législateur ne peut pas tout prévoir, et dans les cas de conflit, il nous semble que les principes de hiérarchie des normes, d'intégration et de bonne administration sont en réalité plus favorables à l'intérêt général qu'un « principe » d'indépendance qui tend à justifier des décisions incohérentes.

Chapitre 3

Des efforts du législateur pour assurer une meilleure intégration des polices

Le constat est clair : les principes dégagés par la jurisprudence, quand bien même seraient-ils en voie d'évoluer, s'avèrent insuffisants pour garantir la coordination des décisions de police et ainsi assurer la cohérence des politiques publiques relatives à l'usage du sol. C'est au législateur – l'auteur même des règles de police – qu'il revient de pourvoir à l'*intégration* des législations en concours. Nous avons choisi ici de faire un relevé, non exhaustif, des prin-

⁸⁶ M. PÂQUES, « Combinaison des polices administratives », *Am.-Env.*, 2000, numéro spécial, p. 63.

cipales techniques imaginées par le législateur pour décroiser les polices administratives, en donnant des exemples tirés du droit wallon sauf indication contraire. Nous n'examinerons pas ici la technique qui consiste à aménager les compétences, dans notre État fédéral, aux fins de rationaliser l'action de police⁸⁷.

Section 1

De l'intégration formelle...

La forme la plus évidente et la plus précoce d'intégration des polices est l'intégration que l'on pourrait qualifier de « formelle ». Elle consiste à aménager formellement les textes, les administrations et les procédures de façon à améliorer, *in fine*, la cohérence des décisions relevant des polices concurrentes. D'innombrables passerelles ont été instaurées en ce sens entre les polices étudiées.

§ 1. L'intégration par la voie légistique et normative

Sur le plan légistique et normatif, l'incorporation de polices au départ séparées au sein du Code de l'urbanisme – comme c'est le cas pour la protection du patrimoine, la modification de la voirie innommée et la P.E.B. – renforce certainement la cohérence de l'ensemble⁸⁸ et permet une économie de définitions et d'outils, lorsque ceux-ci sont fusionnés à cette occasion (*infra*). Lesdites polices n'en restent pas moins distinctes, comme l'a reconnu le Conseil d'État concernant la police du patrimoine⁸⁹. Certains problèmes subsistent, comme en témoigne l'articulation difficile entre plan de secteur et arrêté de classement dans l'arrêt *Ville de Durbuy* du Conseil d'État déjà cité. À défaut d'intégrer dans un même code des législations connexes, le législateur préfère parfois prévoir leur application cumulative, sans plus de précision⁹⁰.

Une autre façon de mettre en cohérence les décisions administratives relevant de polices distinctes consiste, pour le législateur, à organiser lui-même les rapports hiérarchiques entre ces décisions. Il peut ainsi octroyer explici-

⁸⁷ Voy. M. PÂQUES, « Fédéralisme et politique intégrée de l'environnement », in M. PÂQUES et M. FAURE (dir.), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 213 à 256.

⁸⁸ Voy. le numéro spécial d'*Am.-Env.* 2005, sur le thème « Codification, environnement et urbanisme ».

⁸⁹ C.E., 21 décembre 2005, s.a. Immomills-Louis de Waele Development, n° 153.077.

⁹⁰ C'est le cas dans l'ordonnance bruxelloise du 1^{er} mars 2012 sur la conservation de la nature, qui prévoit que les mesures de conservation prises sur sa base s'appliquent « sans préjudice » des mesures de prévention ou de réparation prises en vertu de l'ordonnance du 13 novembre 2008 relative à la responsabilité environnementale (art. 18).

tement valeur réglementaire à un acte relevant d'une police, de manière à le placer sur pied d'égalité avec le plan de secteur. C'est le cas, par exemple, des principales prescriptions des arrêtés de désignation des sites Natura 2000, qui, par leur valeur réglementaire, se cumulent à celles des plans de secteur. Ce n'est pas le cas des arrêtés de classement, considérés comme des actes individuels à défaut d'indication contraire dans le Code⁹¹. Ce moyen d'articulation présente l'avantage, notamment, de ne pas subordonner l'adoption de mesures relevant d'une police à la révision du plan de secteur dans les zones incompatibles. D'aucuns critiquent cependant cette technique, d'une part, parce qu'il peut s'avérer artificiel d'octroyer une valeur réglementaire à un acte qui ne l'est pas par nature⁹² et, d'autre part, parce qu'elle ne règle pas tous les problèmes⁹³. Une technique supplémentaire consiste à prévoir, par une disposition législative, un cumul « forcé » de décisions administratives pourtant hiérarchiquement ordonnées⁹⁴. Sa constitutionnalité pourrait cependant être contestée lorsque l'acte inférieur est pris par une autorité locale, dans la mesure où ce renversement de la hiérarchie entre actes administratifs n'est pas autorisé par l'article 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980⁹⁵.

Enfin, le législateur peut également prévoir qu'en cas de contradiction entre deux mesures de même niveau hiérarchique, l'une a priorité sur l'autre. C'est le cas, par exemple, lorsque des mesures de conservation prises en vertu de la législation sur le patrimoine immobilier sont incompatibles avec le régime de conservation d'un site Natura 2000. Dans cette hypothèse, il est prévu que

⁹¹ Sous la réserve indiquée plus haut du cas où un plan à valeur réglementaire postérieur viendrait à contrarier la protection prévue par les dispositions à valeur législative rendues applicables par l'effet de l'acte-condition que constitue le classement (*supra*).

⁹² B. JADOT, « Natura 2000 et le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire », in Ch.-H. BORN et F. HAUMONT (dir.), *Actualités du droit rural : vers une gestion plus durable des espaces ruraux ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 91.

⁹³ C'est le cas, par exemple, des éventuelles contradictions entre arrêté de désignation d'un site Natura 2000 et plan de secteur : certes, les prescriptions de ces instruments se cumulent en théorie ; toutefois, en pratique, ce cumul ne règle par exemple pas le problème de la compatibilité d'actes de gestion active ou de restauration avec le plan de secteur.

⁹⁴ C'était le cas de l'article 46, § 1^{er}, 4^o, du CWATUP avant sa modification par le décret RESA en 2005 : cette disposition prévoyait que « l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne porte pas atteinte aux effets des périmètres de protection visés par le présent Code ou d'autres législations », fussent-ils établis par des décisions individuelles. Ainsi rédigé, cet article instaurait une clause de cumul obligatoire des polices (intervention de M. Pâques, Rapport, *Doc.*, Parl. w., 2001-2002, n^o 309/170, p. 220), avec ceci de particulier qu'elle faisait une entorse à la hiérarchie des normes. Il devenait donc impossible pour l'autorité de remettre en question par une révision de plan de secteur ou l'adoption d'un P.C.A. dérogatoire – à valeur réglementaire – un acte à valeur individuelle pris en vue de protéger l'environnement par un zonage.

⁹⁵ Voy. en ce sens l'avis de la Section de législation du Conseil d'État sur la constitutionnalité du mécanisme de plan communal révisionnel (PCAR) in *Avis L. 45.917/4* de la Section de législation du Conseil d'État, *Doc. Parl. w.*, 972 (2008-2009), n^o 1, pp. 58 et s.

«le site ou l'espèce concerné bénéficie du régime le plus approprié pour son maintien ou son rétablissement dans un état de conservation favorable», ce qui *a priori* semble donner la primauté au régime Natura 2000, dont c'est précisément l'objectif⁹⁶.

§ 2. L'intégration par la voie organique

Sur *le plan organique*, il est évident qu'un regroupement adéquat des portefeuilles ministériels, un décloisonnement des services compétents au sein des administrations et la création d'organes de concertation et de coopération composés de représentants des différentes autorités compétentes contribuent largement à une coordination des décisions de police. À titre d'exemple, la participation, en Région wallonne, de la DGO4 à différents organes consultatifs comme la plate-forme pour la gestion intégrée de l'eau (ci-après, «P.G.I.E.»)⁹⁷ ou aux commissions de conservation «Natura 2000»⁹⁸ lui permet de faire connaître sa position dans des enceintes relevant d'autres polices. On relèvera également la création, par le décret «impétrants» du 30 avril 2009, d'une Commission de coordination des chantiers, comportant, entre autres, un représentant du ministre ayant l'Aménagement du Territoire dans ses attributions⁹⁹. La coopération entre services au sein de l'administration active, indispensable à la prise en compte des objectifs des différentes polices concernées, n'exige cependant pas de fusionner lesdits services en une seule «super» administration à laquelle serait confié le soin de préparer et de prendre les décisions relevant de polices distinctes. Le risque est en effet que la «fusion» consiste en réalité dans l'absorption de l'administration la plus faible – l'administration compétente pour l'environnement et la nature – par l'administration la plus forte – l'administration compétente pour l'urbanisme et l'équipement –, sans donner à la première l'occasion d'exprimer pleinement et sur un pied d'égalité son point de vue avant la prise de décision¹⁰⁰.

⁹⁶ Article 18, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature. Ce ne serait que si le régime Natura 2000 en question s'avérait trop peu protecteur comparé au régime de classement du site, eu égard aux objectifs de conservation du site, que la primauté pourrait être donnée au régime de classement.

⁹⁷ Articles D. 11, § 5, et R.44bis et s. du Code wallon de l'eau.

⁹⁸ Article 30, § 3, 1^o, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

⁹⁹ Article 2 du décret du 30 avril 2009 relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers, sous, sur ou au-dessus des voiries ou des cours d'eau (M.B., 18 juin 2009).

¹⁰⁰ M. Prieur critique ainsi la fusion des ministères de l'Environnement et de l'Équipement en France en un ministère «de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie», qu'il juge déséquilibrée en faveur du ministère de l'Équipement, beaucoup plus puissant (comm. pers., avril 2012).

§ 3. L'intégration par la voie procédurale

Mais c'est surtout sur *le plan des procédures* que l'intégration formelle s'avère la plus prometteuse, en amont comme en aval du processus décisionnel.

A. En amont de la décision

En amont de la décision, divers mécanismes procéduraux d'aide à la décision tendent à améliorer la coordination formelle des décisions en fournissant à l'autorité compétente une information adéquate sur les éventuelles interactions de sa future décision avec d'autres régimes de police administrative applicables au site concerné.

Ainsi, en matière de planification spatiale, le CWATUPE prévoit l'obligation d'établir l'avant-projet de révision de plan de secteur ou de plan communal d'aménagement (P.C.A.) sur la base d'une analyse de la situation existant de droit et de fait « notamment des périmètres visés par le présent Code ou d'autres législations »¹⁰¹. Les dispositions sur l'évaluation stratégique des incidences des schémas et des plans d'aménagement prévoient, en outre, l'obligation d'indiquer « les objectifs pertinents de protection de l'environnement », y compris ceux qui sont fixés par des plans sectoriels comme le Plan Air-Climat¹⁰². Même si la législation ne l'indique pas expressément, cette évaluation des incidences doit par ailleurs étudier l'impact du projet sur les éléments de l'environnement protégés par un statut particulier, qu'il s'agisse de zones et d'éléments du patrimoine immobilier ou naturel, comme des sites classés ou des espèces strictement protégées¹⁰³. L'utilisation de cartes relevant de législations sectorielles, comme les cartes de l'aléa inondation prévues par le Code de l'eau¹⁰⁴, ou de cartes purement scientifiques, comme la carte « Feltz » sur les zones d'exclusion paysagère pour l'implantation de parcs éoliens¹⁰⁵, peut également informer utilement l'autorité, en dépit de leur caractère purement indicatif. Les consultations des services compétents pour l'exécution d'autres polices sont également essentielles, que ce soit au stade de l'adoption du projet de contenu d'évaluation des incidences ou sur l'opportunité même du projet de plan. Ainsi, la cellule « Risques d'accidents majeurs » (ci-après,

¹⁰¹ Articles 42, alinéa 1^{er}, et 50, § 2, alinéa 1^{er}, CWATUPE. Dans le même sens, à propos du Plan régional nature et de l'obligation de tenir compte des prescriptions du P.R.D., article 9, § 1^{er}, 5^e, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 sur la conservation de la nature.

¹⁰² En Région wallonne, voy. les articles 13, § 2, 6^e; 16, alinéa 2, 7^e; 42, alinéa 2, 7^e; 50, § 2, 7^e, CWATUPE.

¹⁰³ Voy. Ch.-H. BORN, « La protection des espèces contre les destructions, perturbations et détériorations d'habitat », Actes du colloque de Mons du 19 novembre 2010, à paraître.

¹⁰⁴ Article D.53 du Code wallon de l'eau et arrêté du gouvernement wallon du 21 juillet 2007 (adoptant la carte de l'aléa inondations).

¹⁰⁵ Le Conseil d'État a considéré que cette carte n'a pas valeur réglementaire, mais a admis que l'autorité compétente pour autoriser l'implantation d'éoliennes doit justifier sa décision au regard des zones d'exclusion prévues par cette carte (C.E., 25 septembre 2012, Van De Put et crts, n^o 220.732).

«RAM») de la D.G.A.R.N.E. doit être consultée sur le projet de contenu d'évaluation des incidences et l'avant-projet de plan de secteur ou de P.C.A. lorsqu'il s'agit d'inscrire, dans ce plan, une zone Seveso ou une zone urbanisable autour d'un site Seveso¹⁰⁶. Enfin, le législateur peut prévoir l'indication, dans un plan sectoriel, des dispositions des plans d'aménagement en vigueur considérées comme incompatibles avec ledit plan sectoriel, comme c'est le cas à Bruxelles à propos de la planification en matière de conservation de la nature, l'avis rendu étant un avis simple¹⁰⁷. De même, on sait que l'avis de la Commission Royale des Monuments, Sites et Fouilles (C.R.M.S.F.), requis tant à Bruxelles qu'en Région wallonne, joue un rôle important dans l'intégration des préoccupations de protection du patrimoine à l'occasion de l'instruction des demandes de permis «unique» (permis d'urbanisme valant autorisation de patrimoine) (*infra*)¹⁰⁸. Une différence fondamentale existe cependant entre les législations de ces Régions: alors qu'en Région wallonne, l'avis est un avis simple, à Bruxelles, la C.R.M.S.F. remet un avis conforme. À notre estime, seule cette dernière solution confère au permis requis sa nature de «permis unique», dont il est question plus loin (*infra*).

En ce qui concerne les permis, le législateur peut exiger que le dossier de demande comporte des informations relevant d'une autre police¹⁰⁹. Il peut aussi prévoir l'obligation de joindre au dossier un avis préalable favorable d'une autorité compétente en vertu d'une législation externe à l'urbanisme. C'est le cas à Bruxelles, où le dossier de demande de permis d'urbanisme pour les constructions doit obligatoirement comporter, sauf exemption, l'avis du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale¹¹⁰. Ainsi qu'on l'a dit, l'évaluation des incidences doit mettre en évidence l'impact du projet sur les éléments de l'environnement protégés par une police externe à l'urbanisme. L'absence de disposition expresse exigeant un examen spécifique

¹⁰⁶ Articles 33, § 3, alinéa 2; 42, alinéa 4; 50, § 2, alinéa 2, CWATUPE.

¹⁰⁷ Voy. les articles 9, § 2, 5°; 12, § 1^{er}, alinéa 4, et 19 de l'ordonnance. Il est ainsi prévu que le Plan régional nature et les plans d'action peuvent indiquer «une liste des dispositions normatives, des plans et programmes ainsi que des mesures de protection en vigueur considérées comme incompatibles avec la réalisation des objectifs» du plan, ce qui a pour effet d'enclencher la procédure de concertation prévue à l'article 19 entre administrations concernées (*infra*).

¹⁰⁸ Voy. la contribution de M. Quintin dans cet ouvrage.

¹⁰⁹ Voy., p. ex., les 442/3, § 2, du CWATUPE, qui prévoient l'obligation de joindre un formulaire spécifique relatif au bruit à la demande de permis (R.R.U. sur la qualité acoustique de constructions dans les zones B, C et D des plans de développement à long terme des aéroports de Liège-Bierset et de Charleroi-Bruxelles Sud).

¹¹⁰ Voy. les articles 7, 8 et 20 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 janvier 2002 déterminant la composition des dossiers de demande de permis d'urbanisme (M.B., 3 mai 2002). Sur l'articulation des polices de la prévention des incendies et de l'urbanisme, voy. G. BEAUJEAN, «Aperçu des interactions entre le droit de la prévention de l'incendie et le droit de l'urbanisme», *Amén.-Env.*, 2011, liv. 1, pp. 3-13.

de la part de l'auteur de l'évaluation pose cependant parfois problème, comme dans le cas de l'impact des éoliennes sur l'avifaune. Pendant l'instruction, la consultation des services compétents de l'administration ou d'instances d'avis spécialisées est également prévue dans nombre de cas. C'est ainsi que le D.N.F. doit être consulté lorsque des actes et travaux faisant l'objet d'une demande de permis d'urbanisme portent sur des biens immobiliers situés dans ou à proximité d'une aire protégée en vertu de la loi sur la conservation de la nature¹¹¹.

Les registres de plans et permis, prévus en Région flamande¹¹², sont également un moyen d'information précieux pour les autorités compétentes, qui peuvent s'y référer sans devoir dépenser de l'énergie inutilement pour retrouver les décisions applicables à la parcelle concernée par le plan ou la demande de permis qui lui est soumis(e).

L'intégration peut être plus poussée, lorsque les procédures d'élaboration du plan ou d'introduction et d'instruction des demandes de permis se combinent étroitement, voire fusionnent. Ainsi, en matière de planification, la procédure d'élaboration du plan des C.E.T. s'accompagne d'une mise en révision simultanée des plans de secteur pour y inscrire des zones C.E.T., selon la procédure prévue par le CWATUPE pour réviser les plans de secteur. L'adoption des décisions adoptant respectivement le plan des C.E.T. et lesdites révisions a lieu dans un seul et même acte, même si lesdites décisions restent distinctes¹¹³. De même, le schéma de structure communal (S.S.C.) et le plan communal d'environnement et de développement de la nature (ci-après, «P.C.E.D.N.») peuvent être élaborés simultanément, selon une procédure unique, à savoir celle prévue pour l'adoption du schéma de structure communal¹¹⁴.

Dans le cas des procédures de délivrance des permis, l'intégration peut consister à suspendre l'instruction de la demande d'un permis d'urbanisme ou unique dans l'attente d'une décision d'une autorité compétente pour statuer en vertu d'une police distincte. C'est le cas depuis 2009 en Région wallonne en matière d'autorisation de voirie¹¹⁵. De même, le regroupement des formalités¹¹⁶ d'enquête publique et d'évaluation des incidences est également un moyen efficace d'améliorer la cohérence des décisions. Ainsi, en matière de projets mixtes, le droit bruxellois prévoit l'obligation d'introduire simultanément les demandes de permis d'urbanisme et d'environnement, ainsi qu'une

¹¹¹ Article 136, alinéas 2 et 3, CWATUPE.

¹¹² Articles 5.1.1 et s. du Code flamand de l'aménagement du territoire (COFLAT). Voy., sur ces registres, W. RASSCHAERT, F. HAENTJENS et Th. BEELEN, «Het vergunningen- en plannenregister in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening», *T.R.O.S.*, 2011, n° 64, pp. 228 à 2248.

¹¹³ Article 26, §§ 1^{er} et 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

¹¹⁴ Article D.48 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement.

¹¹⁵ Article 129^{quater} CWATUPE.

¹¹⁶ Selon l'expression de M. DELHOSTE, *op. cit.*, p. 188.

procédure unique d'étude d'incidences et de participation¹¹⁷, sans aller toutefois jusqu'à fusionner la décision elle-même comme dans le permis unique applicable en Région wallonne (*infra*). Enfin, il se peut que le législateur dispense un projet régi par une police des formalités prévues par une autre police. C'est le cas, par exemple, des travaux de défrichement ou de modification de la végétation au sein des réserves naturelles, qui se voient dispensés de permis d'urbanisme lorsqu'ils sont prévus dans le plan de gestion¹¹⁸. De même, à Bruxelles, il est prévu, depuis 2009, que le gouvernement peut, pour certains biens classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde, dresser, sur avis de la Commission royale des monuments et des sites (ci-après, « C.R.M.S. »), une liste distincte d'actes et travaux qui, en raison de leur « minime importance sur le plan urbanistique et/ou patrimonial », sont dispensés de permis et de l'avis de la C.R.M.S. pour autant que ces biens aient fait l'objet d'un « plan de gestion patrimoniale »¹¹⁹.

B. Au stade de la décision

Au stade de la décision, les exigences spéciales de motivation formelle sont évidemment un moyen important de vérifier si l'autorité a tenu compte d'autres législations de police. Le mécanisme de déclaration environnementale en matière de planification¹²⁰ et l'obligation de motivation formelle en matière d'évaluation des incidences des projets¹²¹ sont d'une grande importance à cet égard.

Se pose également à ce stade la question de l'articulation des mécanismes de dérogation. Lorsqu'une dérogation à un acte réglementaire est requise, en vertu d'une police, pour autoriser un projet soumis à permis en vertu d'une autre police, le législateur peut étendre ladite dérogation à ce permis. L'article 132*bis* du CWATUPE prévoit ainsi que la dérogation à un instrument réglementaire d'urbanisme est « applicable aux actes relevant d'autres législations qui sont relatifs au même projet », comme un permis d'environnement délivré postérieurement au permis d'urbanisme. La Cour constitutionnelle n'a pas jugé cette disposition contraire au principe d'égalité lorsque le projet ne requiert qu'un permis d'environnement, mais pas de permis d'urbanisme¹²².

¹¹⁷ Voy. l'article 12 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement.

¹¹⁸ Article 84, § 1^{er}, 12°, CWATUPE.

¹¹⁹ Articles 206, 10°, et 98, § 2/1 et s., CoBAT.

¹²⁰ Notamment articles 14, § 4; 17, § 4; 33, § 4; 44, alinéa 2, et 51, § 4, alinéa 2, CWATUPE.

¹²¹ Article D. 64 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement.

¹²² C.C., 21 mai 2011, n° 98/2011. Sur l'article 132*bis*, voy. Ch. THIEBAUT, « Article 132*bis* », in *Commentaire systématique du CWATUPE*, Diegem, Kluwer, ouvrage à feuillets mobiles, mis à jour au 1^{er} janvier 2013, 2012.

En revanche, aucune articulation n'a été prévue entre les permis d'urbanisme et unique et la dérogation aux mesures de protection des espèces, ce qui pose d'importants problèmes aujourd'hui pour l'implantation des éoliennes¹²³.

C. En aval de la décision

En aval de la décision, divers mécanismes peuvent assurer une mise en œuvre cohérente des polices applicables à une même situation. Les mécanismes de tutelle, comme les tutelles d'annulation et d'approbation du gouvernement respectivement sur les schémas de structure communaux¹²⁴ et sur les ordonnances de démolition prises par les bourgmestres concernant un bien classé¹²⁵, sont évidemment un moyen de contrôler l'articulation d'une décision d'une autorité subordonnée avec des politiques ou des législations sectorielles régionales. L'article 29, § 1^{er}, de la loi sur la conservation de la nature prévoit, pour sa part, un mécanisme d'évaluation, de concertation et de correction des plans jugés incompatibles avec les prescriptions réglementaires d'un arrêté de désignation Natura 2000¹²⁶. L'ordonnance bruxelloise du 1^{er} mars 2012 sur la conservation de la nature prévoit une procédure similaire, mais plus élaborée, à son article 19.

Le législateur peut aussi prévoir, en matière de permis, la suspension de l'exécution d'un permis d'urbanisme (et du délai de péremption) tant qu'une autre autorisation n'a pas été délivrée, comme c'est le cas en matière d'implantations commerciales. Le permis devient caduc si ladite autorisation s'avère définitivement refusée¹²⁷. Cette technique est intéressante, mais reste une solution *end of pipe* qui peut faire le jeu de la politique du fait accompli. Nous préférons, à défaut de procédure, voire de permis unique, l'option qui consiste à faire de l'octroi d'une autorisation préalable en vertu d'une police sectorielle une condition de recevabilité du permis d'urbanisme, d'environnement ou unique ou à tout le moins la suspension de la procédure de délivrance du permis en question dans l'attente de la décision d'une autorité compétente pour statuer sur une autre police.

¹²³ Selon le Conseil d'État, la dérogation aux dispositions de protection des espèces nécessaire à la mise en œuvre d'un projet soumis à permis d'urbanisme ne constitue pas un simple acte préparatoire à la délivrance dudit permis (C.E., 12 novembre 2009, a.s.b.l. Terre wallonne, n° 197.722).

¹²⁴ Article 17, § 4, CWATUPE.

¹²⁵ Article 234 CoBAT; article 206, § 3, CWATUPE.

¹²⁶ Sur ce mécanisme, voy. Ch.-H. BORN, *Guide juridique des zones protégées en Wallonie*, Jambes, Ministère de la Région wallonne, 2005, p. 240; B. JADOT, « Natura 2000 et le droit de l'urbanisme... », *op. cit.*, pp. 92 et s. et les références citées.

¹²⁷ Article 132 CWATUPE.

Section 2

... à l'intégration substantielle...

L'intégration formelle par le biais d'une harmonisation législative, d'organes de concertation ou de procédures d'aide à la décision améliore, certes, la coordination des décisions, mais ne permet pas nécessairement aux autorités qui défendent des ordres publics conflictuels de s'entendre sur le fond. Autrement dit, des décisions contradictoires peuvent être prises en toute connaissance de cause par deux autorités de police, malgré un effort de coordination. L'intégration *substantielle* des considérations relevant d'une autre police dans les décisions d'urbanisme s'avère donc un pas supplémentaire d'une grande importance pour la cohérence des politiques territoriales. À nouveau, les techniques sont nombreuses. On ne retiendra ici que les principales.

§ 1. L'élargissement de l'ordre public spécial de l'urbanisme

La première solution retenue par le législateur a consisté à élargir le champ de l'ordre public spécial de l'urbanisme, pour l'ouvrir à des considérations relevant traditionnellement de polices sectorielles. L'on connaît l'évolution à cet égard de l'article 1^{er} du CWATUPE, qui a progressivement intégré des objectifs en matière de protection de l'environnement et du patrimoine, de mobilité ou encore d'énergie. Il s'en est suivi un élargissement considérable des préoccupations susceptibles d'être prises en compte par les autorités d'urbanisme dans leur décision, comme l'a reconnu le Conseil d'État dans ses arrêts sur les antennes de téléphonie mobile¹²⁸. Cette extension n'a pas pour effet de permettre à une autorité de se référer purement et simplement à une décision prise en vertu d'une autre police – elle aliénerait sa compétence, ce qui lui est interdit –, mais lui permet de faire siennes, après une appréciation complète et concrète, les considérations – par exemple, environnementales – soulevées par une autre autorité en vertu d'une autre police. Le principe d'indépendance des polices s'en est trouvé évidemment affaibli.

§ 2. L'intégration de normes sectorielles dans le contenu de la décision d'urbanisme

Une autre technique consiste à intégrer dans le contenu des décisions d'urbanisme des prescriptions planologiques ou des conditions prescrites en vertu d'une

¹²⁸ Voy. not. C.E., 24 mars 2000, Genne, n° 86.243 ; 7 mars 2002, commune de Ramillies, n° 104.510 ; 28 juin 2002, a.s.b.l. Lasnes Nature et Saerens, n° 108.626. Voy. aussi 16 avril 2009, a.s.b.l. Comté de Salm, Patrimoine et Environnement, n° 192.394 (construction d'une annexe à une usine de finition de parquets et de chaudières à bois).

autre police. Autrement dit, le législateur peut prévoir l'obligation d'importer dans le contenu du plan ou du permis relevant de la législation urbanistique des éléments normatifs établis en vertu d'une législation externe à l'urbanisme. En ce qui concerne la planification, on peut ainsi relever que les plans de secteur ont été révisés pour qu'y soient inscrites les zones de C.E.T. nécessaires à la mise en œuvre du plan des C.E.T. prévu par le décret « déchets ». Avant 2005, il était par ailleurs prévu la possibilité d'indiquer, en surimpression au plan de secteur, les périmètres de protection pris en vertu d'autres législations, comme les périmètres de prévention de captage ou le périmètre d'un bien classé¹²⁹. Si la solution a le mérite de rendre visibles des servitudes légales externes à l'urbanisme directement dans le plan d'aménagement, force est de constater qu'elle peut alourdir le processus décisionnel et être à l'origine d'incohérences, dès lors qu'il faut prévoir une actualisation systématique des décisions d'urbanisme en cas de modification des prescriptions ainsi « importées ». Or on sait combien la mise en révision des plans d'aménagement peut s'avérer difficile.

En matière de permis, le CWATUPE autorise, voire oblige dans certains cas, l'autorité compétente pour délivrer un permis relatif à certains biens immobiliers – par exemple, situés autour d'un établissement Seveso ou dans un site Natura 2000 – à imposer des conditions particulières de protection des biens, des personnes et de l'environnement (art. 136). Ces conditions peuvent reprendre, à nouveau moyennant une appréciation propre par l'autorité compétente, les conditions proposées, par exemple par la cellule RAM ou par le D.N.F., consultés à cette occasion (*supra*). L'autorité impose ainsi des conditions qui, en réalité, relèvent d'une autre police.

§ 3. Les clauses de primauté des décisions d'urbanisme

À l'inverse, le législateur peut imposer explicitement, par une clause de primauté, le zonage des plans d'aménagement aux autorités compétentes pour prendre une décision relevant d'une police sectorielle, fût-elle de niveau hiérarchique identique. C'est le cas en Région flamande où la délimitation du Réseau écologique flamand (VEN) ne peut avoir lieu que dans les zones « vertes » des plans de secteur et des plans d'exécution spatiale¹³⁰ et où un plan d'exécution spatiale postérieur (même communal ou provincial) peut réduire ou supprimer une zone du VEN moyennant compensation et, le cas échéant, l'avis conforme de l'administration régionale de la conservation de la nature quant aux mesures compensatoires à mettre en œuvre¹³¹. Cette technique a

¹²⁹ Article 40, 8° à 11°, ancien CWATUP (1997).

¹³⁰ Voy. l'article 20, 1°, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel.

¹³¹ Article 17, § 3, du décret du 21 octobre 1997 précité.

évidemment pour effet de donner la priorité absolue aux plans d'aménagement et, partant, à la politique d'aménagement du territoire¹³², ce qui n'offre pas de garantie en termes de cohérence du réseau écologique¹³³.

§ 4. L'applicabilité directe des normes sectorielles aux décisions d'urbanisme

En l'absence d'une telle primauté, une technique prometteuse pour assurer la prise en compte des polices sectorielles par l'autorité d'urbanisme sur le fond est, selon nous, celle qui consiste à rendre directement applicables à la décision d'urbanisme des standards et critères relevant d'autres législations de police au moyen d'un mécanisme de « test sectoriel ». De cette manière, la cohérence est assurée non seulement sur la forme, mais aussi sur le fond, ce qui est fondamental, compte tenu du large pouvoir discrétionnaire laissé aux autorités, tant pour planifier que pour délivrer des permis. Ces standards et critères peuvent être indicatifs, lorsqu'ils figurent par exemple dans les prescriptions d'un plan d'orientation sectoriel à vocation environnementale, comme un plan de gestion de parc naturel¹³⁴. Mais ils peuvent aussi être contraignants, soit qu'ils aient valeur législative – comme dans le cas des dispositions de protection des espèces –, soit qu'ils aient valeur réglementaire – comme c'est *a priori* le cas des objectifs de qualité de l'eau dans certaines zones de protection des eaux de surface¹³⁵. L'idée est donc de guider, voire d'encadrer directement, la décision d'urbanisme par des prescriptions édictées en vertu d'une législation externe à la législation urbanistique – et non plus en les y « important » formellement. Il s'agit d'un moyen particulièrement efficace d'intégration, puisqu'il entend assurer la coordination au fond des décisions dès le stade de la planification, soit en amont du processus décisionnel, à un moment où les solutions alternatives sont encore nombreuses.

Le problème est cependant de savoir si ces critères et standards s'appliquent effectivement à la décision d'urbanisme lorsqu'aucune disposition ne fait un lien exprès avec la législation organique de l'aménagement du territoire. Ainsi, il est très difficile de savoir si les objectifs environnementaux pris en vertu de la directive-cadre sur l'eau sont directement applicables à la prise

¹³² Sauf toutefois lorsque sont concernées des zones désignées en vertu des directives « oiseaux » et « habitats ».

¹³³ Voy. G. VAN HOORICK, « Natuurbeleidsplanning en ruimtelijke planning. Hoe naar een ecologische netwerk? », *T.R.O.S.*, 2001, n° 21, pp. 5 à 25; H. SCHOUKENS, « Het natuurbehoudsrecht en de ruimtelijke ordening: *living apart together?* », *T.R.O.S.*, 2007, n° 46, pp. 105 à 133.

¹³⁴ Ce plan peut ainsi influencer les procédures de révision de plan de secteur entamées postérieurement à la création du parc naturel, à travers l'avis de la Commission de gestion du parc (art. 15, 3°, du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, tel que modifié par le décret du 3 juillet 2008).

¹³⁵ Articles D. 156 et R. 91 et s. du Code wallon de l'eau.

de décision en matière de planification spatiale ou de délivrance de permis d'urbanisme¹³⁶. Aucune disposition ne fait de liens entre ces objectifs et les plans et permis d'urbanisme, en dépit de leur influence incontestable sur l'état écologique des eaux de surface. Cette situation subsiste, selon nous, en matière de protection du patrimoine immobilier. En dépit des efforts du législateur pour fusionner les décisions autrefois scindées en un « permis unique » – en réalité, un permis d'urbanisme valant « autorisation de patrimoine » – (*infra*), force est de constater que les dispositions du CWATUPE sur le patrimoine n'imposent pas clairement à l'autorité compétente de respecter, dans sa décision, les intérêts pour lesquels le bien a fait l'objet d'une mesure de protection. Cette exigence est avant tout une construction jurisprudentielle. Ainsi, le Conseil d'État a reconnu que, dans ce type de procédure, le collège communal est « le garant des valeurs patrimoniales, éclairé par l'avis de la C.R.M.S.F. »¹³⁷. Le Conseil d'État a été plus précis encore : à son estime, « tant que le classement n'est pas levé, il appartient au collège communal chargé d'instruire et de délivrer le permis d'urbanisme, éclairé notamment par les avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles et du fonctionnaire délégué, de s'assurer que le projet n'est pas de nature à compromettre effectivement la préservation du site, c'est-à-dire de vérifier que le projet est compatible avec les valeurs qui sont à la base du classement »¹³⁸. Il faut bien entendu saluer cette jurisprudence, qui clarifie les obligations de l'autorité saisie d'une demande de permis d'urbanisme relative à un bien protégé. Mais l'indication, dans l'arrêté de classement, des caractéristiques du bien à préserver, combinée avec l'instauration d'un mécanisme de « test » sur le modèle évoqué ci-après (*infra*), clarifierait certainement les critères normatifs à prendre en compte dans ce type de décision et faciliterait le contrôle du juge administratif. En matière de protection des espèces, aucun mécanisme procédural ne vient jeter un pont entre cette police et celle de l'urbanisme, comme c'est le cas en matière de protection du patrimoine. L'autorité, saisie d'une demande de permis relative à un projet menaçant une espèce protégée, avait donc beau jeu de se retrancher derrière l'indépendance des polices pour ne pas respecter les interdictions pourtant explicites de détruire ou perturber ces espèces¹³⁹. Ce n'est que récemment

¹³⁶ Voy. P. DE SMEDT, « Naar een ruimtelijke ordening op waterbasis? », in F. MAES et L. LAVRYSEN (éd.), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland, Actualia Milieurecht*, Brugge, die Keure, 2003, pp. 149 à 191.

¹³⁷ C.E., 8 oct. 2007, n° 175.463, asbl le Poumon vert de La Hulpe et crts.

¹³⁸ C.E., 22 septembre 2009, n° 196.272, Brawerman et crts; C.E., 10 avril 2013, n° 223.132, Brawerman et crts.

¹³⁹ Art. 2 et s. de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

que le Conseil d'État a reconnu que les dispositions protégeant directement les espèces s'appliquent directement aux autorités d'urbanisme¹⁴⁰.

§ 5. Les mécanismes de test sectoriel

Bien qu'il ne soit pas le seul envisageable¹⁴¹, le mécanisme le plus abouti pour établir ce lien est ce qu'on peut appeler le mécanisme d'évaluation et de régulation d'impact ou « test sectoriel » (*Eingriffsregelung* en allemand). Celui-ci, à la différence du régime strictement procédural d'évaluation générale des incidences, consiste à combiner dans un seul mécanisme, d'une part, une obligation d'évaluer de façon appropriée un impact sur un secteur spécifique de l'environnement – par exemple, la conservation de la nature ou la mobilité – avec, d'autre part, l'obligation de respecter une norme sectorielle contraignante de protection s'imposant explicitement à l'autorité compétente pour prendre la décision d'urbanisme. Un mécanisme de dérogation étroitement encadré complète généralement le dispositif, moyennant, le plus souvent, la mise en œuvre de mesures compensatoires. Le meilleur exemple en est le mécanisme d'évaluation appropriée des incidences « Natura 2000 », prévu par l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive « habitats ». En vertu de celui-ci tout plan ou projet non lié à la gestion du site et susceptible d'avoir un effet significatif sur celui-ci, doit faire l'objet d'une évaluation appropriée eu égard aux objectifs de conservation du site. Si, au regard des conclusions de cette évaluation, l'autorité ne peut s'assurer que le plan ou le projet ne portera pas atteinte à l'intégrité du site, elle doit refuser le plan ou le projet. À moins qu'il ne réponde aux conditions et aux motifs stricts de dérogation prévus par l'article 6, § 4, auquel cas une compensation destinée à garantir « la cohérence globale du réseau » est nécessaire.

De tels mécanismes ont été prévus en droit flamand¹⁴² pour préserver l'hydrosystème dans le cadre de leur politique intégrée de gestion de l'eau (*watertoets*)¹⁴³, en matière de conservation de la nature en général (*natuurtoets*)¹⁴⁴,

¹⁴⁰ C.E., 16 mai 2012, Gatot et crts, n° 219.398. Voy. sur cet arrêt Ch.-H. BORN, « Éoliennes, avifaune et accès à la justice des associations: vers une plus grande effectivité des dispositions de protection des espèces en aménagement du territoire », *A.P.T.*, 2013/3, à paraître.

¹⁴¹ Voy., p. ex., la possibilité pour le gouvernement de prévoir, dans le Plan régional nature et les plans d'action pris en vertu de l'ordonnance « nature », des prescriptions contraignantes s'imposant, sauf dérogation soumise à conditions strictes, à toutes les autorités publiques y compris celles compétentes en matière d'urbanisme (art. 8, § 2, et 12, § 2, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 sur la conservation de la nature).

¹⁴² Voy. P. DE SMEDT et A. STEENBRUGGHE, « Ruimtelijke ordening: strijdperk van de sectoren? De impact van sectorale effectenbeoordelingen op de ruimtelijke planning en stedenbouwkundige vergunningverlening », *T.R.O.S.*, 2007, n° 48/1, pp. 16 et s.

¹⁴³ Article 8 du décret flamand du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau (*M.B.*, 14 novembre 2003).

¹⁴⁴ Article 16 du décret du 21 octobre 1997 précité.

en ce qui concerne le VEN (*VEN-toets*)¹⁴⁵, en matière de protection des sites¹⁴⁶ et en matière de mobilité (*mobilitateffectenrapport*, « *mober* »)¹⁴⁷. L'avantage de ces mécanismes de « test » est qu'ils permettent d'intégrer de façon effective en aménagement du territoire des normes relevant d'une police sectorielle dont le respect dépend d'une maîtrise des usages du sol. Par ces instruments, le législateur impose à l'autorité d'urbanisme un cadre normatif explicite pour réaliser les arbitrages nécessaires au niveau local, réduisant ainsi d'autant sa marge d'appréciation. La définition et la mise en œuvre des « tests » et leur articulation avec les procédures existantes d'évaluation générale des incidences ne sont cependant pas des choses aisées – en particulier dans leur volet compensatoire –, comme l'indique la pratique de tests en Région flamande¹⁴⁸. Ainsi, les différents mécanismes ont des champs d'application matériel et spatial différents et ne sont pas toujours correctement articulés entre eux. Surtout, les standards de protection à appliquer restent vagues et ne sont pas suffisamment appuyés par des guides techniques. Des progrès restent donc à faire, mais à tout le moins ces mécanismes d'intégration ont-ils le mérite d'exister, alors qu'ils font largement défaut en Région wallonne.

Section 3

... dans l'attente d'une police intégrée de l'utilisation de l'espace ?

Les mécanismes d'articulation formels et substantiels qui viennent d'être présentés n'interviennent, faut-il le souligner, qu'en ordre dispersé, selon les types de polices sectorielles concernées. L'intégration n'est donc encore que (très) partielle dans nombre de cas. On observe cependant l'émergence de techniques intégratives plus globales qui tendent à combiner voire fusionner les instruments de police au service d'objectifs de gestion durable du territoire.

§ 1. La combinaison des instruments de police administrative

L'articulation des polices franchit une étape supplémentaire lorsque le législateur décide de faire l'économie de certains instruments en les combinant

¹⁴⁵ Article 26bis du décret du 21 octobre 1997 précité.

¹⁴⁶ Art. 26 du décret du 16 avril 1996 concernant la préservation des sites (*M.B.*, 21 mai 1996).

¹⁴⁷ Décret du 20 mars 2009 concernant la politique de mobilité (*M.B.*, 20 avril 2009). Sur ce mécanisme, voy. P. DE SMEDT, D. HOLEMANS et L. WACKENIER, « Hoe stuurt het nieuwe mobiliteitsrecht ruimtelijke ordening? Overzicht en evaluatie van de relatie tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit in het licht van een vernieuwde mobiliteitsregelgeving », *T.R.O.S.*, 2010, n° 58, pp. 85 à 106, spéc. pp. 101 et s.

¹⁴⁸ Voy. I. DE SOMERE, « Het enge sectorale beoordelingskader in de ruimtelijke ordening doorbroken? Onderzoek naar de zin en onzin van watertoetsen, natuurtoetsen, habitattoetsen, enz. », *T.M.R.*, 2008, pp. 138 à 169.

pour défendre des ordres publics spéciaux pourtant distincts. Autrement dit, il peut « prêter » un instrument relevant d'une police à une autorité compétente pour une autre législation de police. Le législateur peut ainsi prévoir que le zonage du plan de secteur sert à la délimitation du champ géographique à des servitudes légales d'utilité publique. Par exemple, il est interdit de creuser des nouveaux fossés de drainage dans les zones mentionnées par les projets de plans et plans de secteur comme zones naturelles, zones naturelles d'intérêt scientifique ou comme réserves naturelles¹⁴⁹. Bien qu'elle épargne au législateur l'obligation de créer un nouveau régime de zonage écologique, cette technique peut, dans certains cas, s'avérer inefficace, dans la mesure où le zonage du plan d'aménagement ainsi mobilisé peut s'avérer complètement obsolète et inadapté pour atteindre les objectifs de la police spéciale concernée – comme c'est le cas des zones naturelles au plan de secteur, qui sont loin de couvrir les sites de grand intérêt biologique en Région wallonne¹⁵⁰. On a déjà vu que le VEN, en Région flamande, est ainsi circonscrit aux zones « vertes » des plans régionaux d'affectation des sols, ce qui a été largement critiqué (*supra*). Le recours à cette technique ne dispense par ailleurs pas, à notre estime, l'autorité compétente de respecter, le cas échéant, les règles européennes applicables en matière d'évaluation des incidences des plans et programmes et de participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement.

La technique inverse, qui consiste à utiliser, aux fins d'aménagement du territoire, un zonage sectoriel (généralement plus récent que celui des plans régionaux d'affectation du sol) nous paraît plus intéressante, à tout le moins lorsque la délimitation dudit zonage repose sur des bases scientifiques. En Région wallonne, les articles 84, § 1^{er}, 12^o, et 452/27 du CWATUPE soumettent ainsi à permis d'urbanisme le défrichement et la modification de la végétation des habitats naturels d'intérêt communautaire repris dans un site sélectionné mais non encore désigné comme site Natura 2000. De même, l'article 136 du même Code habilite les autorités d'urbanisme à conditionner ou à refuser les permis lorsqu'ils concernent des sites délimités en vertu d'une autre police, à savoir la loi sur la conservation de la nature. Le permis d'urbanisme devient de la sorte un instrument servant directement les objectifs relevant d'une police spéciale sectorielle. Le permis « unique » en matière de protection du patrimoine – en réalité, un permis d'urbanisme¹⁵¹ – peut également être classé dans cette catégorie.

¹⁴⁹ Article 58 de loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

¹⁵⁰ Voy. Ch.-H. BORN, « Quel espace pour la nature en Wallonie ? L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire », partie I, in *Les Cahiers de l'Urbanisme*, décembre 2010, n° 77, pp. 6 à 15; partie II, in *Les Cahiers nouveaux du développement durable*, août 2011, n° 78, pp. 32 à 42.

¹⁵¹ Article 206, § 1^{er}, CWATUPE; article 98, § 1^{er}, 11^o, CoBAT.

Une autre forme de combinaison des instruments de police administrative consiste à assimiler une décision prise en vertu d'une police à une autre décision relevant d'une autre police. On peut parler de technique d'intégration par absorption. Ainsi, l'adoption d'un P.C.A., d'un permis d'urbanisation ou d'un permis d'urbanisme de constructions groupées dispense la commune de toute formalité d'alignement¹⁵². De même, lorsque le rapport urbanistique et environnemental (R.U.E.) contient les éléments relatifs au périmètre de reconnaissance, il vaut périmètre de reconnaissance au sens du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques¹⁵³. En matière de permis, le plan de remise en état qui peut être ordonné, dans certaines conditions, par le bourgmestre à l'égard d'un établissement classé, vaut permis d'urbanisme et d'environnement le cas échéant, pour autant que le plan ait été approuvé par le gouvernement¹⁵⁴. À Bruxelles, le plan de gestion des réserves naturelles vaut permis d'environnement ou déclaration pour les installations considérées comme nécessaires à l'exécution dudit plan¹⁵⁵. Ce mécanisme existe dans d'autres domaines comme l'assainissement du sol en Région wallonne¹⁵⁶, comme le relève S. Leprince dans sa contribution au présent ouvrage. Pareille technique s'avère certainement fort utile en termes de simplification administrative. Elle ne résout cependant pas toutes les difficultés, comme par exemple la question de l'applicabilité des dérogations en urbanisme¹⁵⁷. Surtout, elle reste insatisfaisante dans la mesure où l'autorité compétente pour prendre la décision « absorbée » est distincte de celle qui prend la décision finale et où cette même autorité n'est pas associée sur pied d'égalité à ladite décision.

§ 2. La fusion des instruments de police administrative

En ce sens, l'intégration n'est véritablement complète, à tout le moins sur le plan formel, que lorsque le législateur décide de regrouper les moyens d'action de plusieurs polices au sein d'un même instrument tout en faisant intervenir, pour son adoption, les différentes autorités initialement compétentes – c'est la technique de la fusion des instruments relevant de polices administratives distinctes. Un premier effort en ce sens a été réalisé par l'intégration de

¹⁵² Articles 57 et 91 CWATUPE.

¹⁵³ Article 33, § 4, CWATUPE.

¹⁵⁴ Article 71, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

¹⁵⁵ Article 23 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 sur la conservation de la nature.

¹⁵⁶ Voy. art. 63 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols.

¹⁵⁷ Le Conseil d'État a considéré que l'article 127, § 3, du CWATUPE est applicable au permis de valorisation de terrils (C.E., n° 221.656, 6 décembre 2012, commune de Morlanwez, obs. D. PAULET, *Amén.*, 2013/2, p. 90 et s.).

l'autorisation « patrimoine » requise pour modifier l'aspect d'un bien protégé par la législation sur le patrimoine immobilier dans le permis d'urbanisme – souvent qualifié, dans ce cas, de « permis unique » – en Régions wallonne (art. 206, § 1^{er}, du CWATUPE) et bruxelloise¹⁵⁸. Le permis reste, formellement, un permis d'urbanisme mais, à la différence des mécanismes précédents, associe au processus décisionnel l'autorité initialement compétente pour la police du patrimoine – en l'occurrence la Commission des monuments, sites et fouilles (C.R.M.S.F.). C'est le cas, en Région wallonne, puisque la Commission royale des monuments, sites et fouilles (C.R.M.S.F.) est consultée sur la demande de permis d'urbanisme (art. 109, al. 2, du CWATUPE). L'intégration reste cependant inégalitaire dans la mesure où l'avis requis n'est qu'un avis simple. À Bruxelles, par contre, le permis ne peut être délivré par le fonctionnaire délégué que sur avis conforme de la Commission royale, ce qui la place sur pied d'égalité avec l'autorité d'urbanisme. L'intégration est donc réelle. Sur la forme, le permis reste entièrement régi par la législation sur l'urbanisme, même s'il fait l'objet de garanties procédurales particulières. L'exemple paradigmatique de la fusion d'instruments d'urbanisme et d'environnement reste, en Région wallonne, le permis unique¹⁵⁹, qui regroupe en un seul acte le permis d'urbanisme et le permis d'environnement nécessaires à la réalisation de tout projet dit « mixte », défini comme tout « 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 »¹⁶⁰. Encore faut-il souligner que ce permis unique n'incorpore pas toutes les autorisations susceptibles d'être requises par un projet mixte, comme par exemple le permis socio-économique, la dérogation aux mesures de protection des espèces ou encore l'autorisation de réaliser certains types de travaux sur les cours d'eau non navigables¹⁶¹. La notion même de « projet mixte » reste délicate à cerner, une controverse subsistant sur la question de savoir s'il faut privilégier une conception subjective

¹⁵⁸ Voy. la contribution de M. Quintin dans cet ouvrage.

¹⁵⁹ Sur la notion de permis unique au regard des exigences du droit européen, voy. M. PÂQUES, « Permis unique et évaluation d'incidences sur l'environnement - droit européen et droit régional », *Rev. rég. droit*, 1997, n° 85, p. 63 et s. Sur les notions de « projet mixte » et de « permis unique » dans le cadre de la législation wallonne sur le permis d'environnement, voy. J. SAMBON, « Les projets mixtes et les permis uniques », in coll., *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Actes du colloque inter-universitaire organisé à Louvain-la-Neuve les 18 et 19 novembre 1999, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 329 et s. M. GUYOT, « Le permis unique en Région wallonne – Actualités législative et jurisprudentielle », *Amén.-Env.*, 2013/2, pp. 75-87.

¹⁶⁰ Art. 1^{er}, 11°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

¹⁶¹ Le Code wallon de l'eau prévoit la possibilité d'intégrer ces dernières autorisations dans le permis d'environnement, mais la nouvelle législation sur les cours d'eau non navigables prévue par ce Code (art. D. 40) n'est jamais entrée en vigueur.

- dans le chef du demandeur - ou au contraire objective de la notion¹⁶². En outre, le permis d'urbanisme et le permis d'environnement doivent être délivrés séparément s'agissant des actes et travaux relatifs à des biens protégés en vertu de la législation sur le patrimoine immobilier ou repris dans un site Natura 2000 désigné ou en voie de l'être, soit sur une superficie importante du territoire wallon¹⁶³. Un certain nombre de complications dans la mise en œuvre du permis unique résulte de sa nature hybride et de son double fondement légal - partagé entre le CWATUPE et le décret relatif au permis d'environnement -, qui nécessite l'adaptation des procédures prévues par ces deux législations respectivement pour le permis d'urbanisme et le permis d'environnement. Ainsi par exemple, le recours des tiers est admis contre un permis unique, mais pas contre un permis d'urbanisme. De même, la consultation de la commission d'avis prévue dans le cadre des recours administratifs introduits contre les autorisations d'urbanisme (art. 120 du CWATUPE) n'est plus organisée, depuis le décret RESA, dans le cadre des recours contre un permis unique (art. 95, § 3, du DPE). Même si cela n'a pas été considéré par la Cour constitutionnelle comme contraire au principe d'égalité, force est de constater que cette garantie disparaît dans le cadre du permis unique. La Cour constitutionnelle considère cette différence comme justifiée au motif que le permis unique est un permis *sui generis* qui n'équivaut pas à l'addition pure et simple d'un permis d'urbanisme et d'un permis d'environnement mais bien à un instrument juridique recouvrant un ensemble qui va au-delà de la somme des éléments qui le composent¹⁶⁴. En dépit de ses faiblesses, ce type d'intégration présente *a priori* de nombreux avantages. Du point de vue de l'autorité compétente, le projet fait l'objet d'une demande d'autorisation unique, accompagnée d'une évaluation globale des incidences et est soumis à une procédure unique de participation du public. Les risques de « saucissonnage » des projets aux fins d'éviter la mise en évidence de leur impact global sont ainsi réduits, même s'il est vrai que la coordination des procédures prévues en droit bruxellois (à défaut de créer un permis unique) permet déjà d'atteindre en partie cet objectif. La fusion des permis permet en tout cas d'éviter les problèmes pratiques que soulève le maintien en parallèle de deux autorisations soumises à la règle

¹⁶² Voy. la synthèse par J. SAMBON, *op. cit.*, pp. 345 et s. Le Conseil d'État a jugé que «Lorsqu'au moment de l'introduction de la demande de permis d'environnement, le permis d'urbanisme délivré était périmé depuis un an, le projet nécessitait à la fois un permis d'urbanisme et un permis d'environnement. L'intervenante devait dès lors introduire une demande de permis unique» (C.E., 10 février 2010, Everard de Harzir, n° 200.742).

¹⁶³ Article 81, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Le Conseil d'État l'a rappelé à plusieurs reprises (C.E., n° 185.114, 2 juillet 2008, a.s.b.l. Le Poumon Vert de La Hulpe et crts; n° 221.775, 17 décembre 2012, De Roy et crts).

¹⁶⁴ C.C., n° 159/2012, 20 décembre 2012, reflet F. TULKENS, *Amén.*, 2013/2, p. 96.

de suspension réciproque et de caducité¹⁶⁵. L'obligation pour le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué de rédiger conjointement le rapport de synthèse exige au minimum une mise en commun de leurs appréciations respectives et, surtout, un consensus quant à la décision finale. L'intégration des conditions et charges urbanistiques et environnementales dans un même acte améliore par ailleurs leur effectivité et leur cohérence. Du point de vue de l'administré, la demande unique et l'existence de délais de rigueur sont un atout en termes de simplification administrative et de rapidité des procédures. Au total, les quelques difficultés que soulève la mise en œuvre d'un tel permis de nature hybride ne doivent pas masquer les atouts incontestables de l'instrument en termes d'intégration et de cohérence des politiques urbanistique et environnementale à l'égard des établissements classés. La Région flamande et la France ont d'ailleurs lancé leurs propres réformes en ce sens récemment.

Conclusion

Au terme de ce rapide survol des textes et de la jurisprudence, force est de constater qu'à l'heure du développement durable et de l'intégration, le règne de l'indépendance des polices semble peu à peu révolu, pour céder le pas à celui de l'*interdépendance* des polices. Certes, le « principe » d'autonomie des législations garde son utilité pour résoudre certains concours de polices sur le plan procédural, mais il ne peut plus être appelé à régir le fond des décisions. L'approche sectorielle a vécu. Les principes de hiérarchie des normes et de bonne administration prennent le relais. Les principes d'intégration, de conciliation et de substitution pourraient, demain, régir la prise de décision par les autorités de polices concurrentes, si du moins le juge accepte d'exploiter des dispositions de portée principielle comme les articles 7*bis* et 23 de la Constitution ou l'article 1^{er} du CWATUPE.

Mais, incontestablement, ces principes ne suffisent pas pour régler les interactions qui résultent de l'incroyable foisonnement de polices réglant les usages du sol, au point, il faut bien l'admettre, de menacer la légalité de n'importe quel permis relatif à un projet d'une certaine ampleur. Le législateur est intervenu pour jeter des passerelles entre les législations, dans un mouvement global, certes lent et inégal, mais inexorable, vers une meilleure intégration. De la guerre des polices, on voit poindre, loin à l'horizon, l'ère de la police

¹⁶⁵ Voy. les considérations de la Section de législation du Conseil d'État dans son avis sur le projet de décret devenu le décret du 27 novembre 1997 réformant le CWATUP (*Doc.*, Parl. w., 233 (1996-1997), n° 1, p. 67).

intégrée à plusieurs niveaux. C'est heureux, tant pour la gestion durable du territoire que pour la sécurité juridique et la simplification administrative.

L'évolution du paysage normatif dans le domaine de l'utilisation de l'espace soulève cependant la question fondamentale de la place et du rôle mêmes de l'aménagement du territoire dans la coordination spatiale et la mise en œuvre des politiques touchant à l'utilisation des sols. Qui doit planifier et qui doit régler des questions comme la lutte contre les inondations? Le Code de l'eau ou le Code de l'urbanisme? La multiplication des polices spéciales en lien avec l'usage du sol ne remet-elle pas en question la suprématie longtemps reconnue, sinon en droit, du moins dans les faits, à l'aménagement du territoire? Assurément, cette dernière politique ne peut plus arbitrer seule l'allocation de l'espace, comme l'illustre l'annulation du plan de secteur de Doel (dans l'affaire du Deurgandok) pour violation du droit européen de la conservation de la nature¹⁶⁶. Perd-elle pour autant sa fonction de coordination spatiale des politiques sectorielles?

La réponse à cette question dépend de la pertinence des outils de l'aménagement du territoire pour réaliser certaines facettes très spécialisées de l'ordre public territorial. C'est particulièrement le cas du plan de secteur en Région wallonne. Outil puissant de planification spatiale à l'échelle du paysage, au potentiel considérable, mais inexploité, pour réaliser des objectifs aussi divers que la protection des terres agricoles ou l'économie d'énergie dans les transports, il est devenu, par la faute du législateur lui-même, obsolète et quasiment non révisable à l'échelle globale, faute, notamment, d'établir un mécanisme de redistribution équitable des plus-values d'urbanisme. On n'en finit plus de «s'écarter» au niveau local de ses prescriptions pour autoriser des projets ponctuels dérogatoires mais jugés néanmoins «nécessaires», au détriment d'une approche globale et à long terme de l'aménagement du territoire, fondée sur une analyse continue des données sur l'occupation des sols et une révision périodique des plans. Quel rôle, par ailleurs, assigner au permis d'urbanisme dans la mise en œuvre de politiques aussi diverses que la gestion des risques naturels ou la protection des sites Natura 2000? Bien rodé, il semble constituer un outil idoine de contrôle individuel des usages du sol, qu'apprécient les communes lorsqu'elles en gardent la maîtrise. Qu'en est-il des redoutables mécanismes de sanctions et de réparation relevant du droit de l'urbanisme? Dans de nombreux cas, force est de constater qu'ils s'avèrent fort utiles pour œuvrer en faveur de politiques sectorielles, comme l'illustre la jurisprudence ordonnant la remise en état de certains sites Natura 2000 détériorés à l'occasion

¹⁶⁶ C.E., 27 juin 2012, Apers et Onghena, n° 220.004.

d'actes et travaux réalisés sans permis d'urbanisme¹⁶⁷. C'est dire si la réponse aux questions soulevées quant au rôle des instruments de l'aménagement du territoire doit être nuancée.

Pour rationaliser cet arsenal polymorphe et encore insuffisamment intégré, on pourrait se demander si, à la lumière de cette remarquable réalisation qu'est le permis unique, le foisonnement actuel d'instruments de planification, de réglementation et d'autorisation des utilisations de l'espace ne pourrait pas être fondamentalement éclairci. Ne serait-ce pas une réponse aux enjeux que nous avons soulevés au début de cette contribution ? Il ne s'agirait pas de fusionner les polices elles-mêmes – qui poursuivent des buts distincts, dépassant souvent largement l'utilisation de l'espace, qui n'en est qu'une facette. Il ne s'agirait pas non plus de fusionner les administrations compétentes pour gérer ces polices – chacune se complétant par ses compétences techniques propres. L'idée serait de fusionner les instruments de police ayant la *même fonction* : planifier, réglementer, guider, autoriser, contrôler, surveiller, sanctionner, certifier, etc. Les administrations régionales responsables de chaque police, éclairées par des mécanismes d'aide à la décision performants et intégrés, ainsi que par un cadre normatif clair et hiérarchisé, pourraient, par leur avis ou leur participation directe à l'instruction, suggérer une décision conjointe et cohérente à l'autorité compétente, à charge pour cette dernière d'apprécier si la proposition se concilie avec le bon aménagement des lieux.

Une telle perspective demanderait assurément une véritable révolution copernicienne. Mais l'adoption du régime du permis unique n'en constitue-t-elle pas une première étape ?

¹⁶⁷ P. ex., Liège, (4^e ch.), 4 avril 2011, reflet J.F. NEURAY, *Amén.-Env.*, 2012/1, p. 41.