

# L'évolution récente des règles relatives à la révision du plan de secteur et à ses dérogations<sup>1</sup>

Charles-Hubert BORN

*Chargé de cours invité à l'U.C.L.*

*Avocat*

## INTRODUCTION

Personne ne l'ignore. Le plan de secteur est l'instrument normatif clé de l'aménagement du territoire en Région wallonne. C'est à lui qu'il revient d'orienter, par un zonage d'affectation du sol à valeur réglementaire, l'expansion de l'urbanisation et la répartition spatiale des activités sur l'ensemble du territoire wallon. Il constitue, à ce titre, un enjeu fondamental pour le développement territorial de notre région.

L'instrument s'avère pourtant de plus en plus obsolète. Adoptés entre 1977 et 1987<sup>2</sup>, les plans de secteur sont inévitablement le reflet de la conception de l'aménagement du territoire de leur époque, marquée par « l'euphorie de l'expansion économique, du plein emploi et de l'usage généralisé de l'automobile, si bien symbolisée par l'Exposition universelle de 1958 »<sup>3</sup>. L'évolution toujours plus rapide des besoins économiques, sociaux et environnementaux de la société<sup>4</sup> impose de les réviser régulièrement, de manière à satisfaire de

---

<sup>1</sup> La matière est arrêtée au 1<sup>er</sup> septembre 2008. L'auteur remercie F. HAUMONT pour sa relecture et ses précieux conseils.

<sup>2</sup> Pour un historique de l'adoption des plans de secteur, voy. V. LAMBERT, « Une histoire: le plan de secteur en Wallonie », *Les Cahiers de l'urbanisme*, juin 1987, pp. 22-33.

<sup>3</sup> A.-V. BARLET et J.-P. VAN REYBROECK, *Règles et permis d'urbanisme en Région wallonne – Du passé composé au futur simple*, Heide, UGA, 2003, 280 p., p. 29.

<sup>4</sup> La C.P.D.T. a ainsi mis en évidence la saturation des espaces affectés à l'activité économique dans certaines sous-régions comme le Brabant wallon (C.R.A.C., *Doc. Parl. wall.*, 17, 2008-2009, p. 51). Un certain nombre de gisements minéraux arrivent au terme de leur exploitation (*ibidem*). Le développement des énergies renouvelables exige également de leur allouer des sites d'implantation. Comme l'indique encore le S.D.E.R., « Des situations aujourd'hui dépassées ou inadaptées et des projets non réalisés ont été inscrits au plan de secteur: c'est le cas de certains projets de villages de vacances non aboutis, pour lesquels des zones de loisirs ont été réservées, ou de certains campings

façon équilibrée ces nouveaux besoins. C'est l'objet de la procédure de révision des plans de secteur, qui doit s'inspirer des indications et orientations contenues dans le schéma de développement de l'espace régional (S.D.E.R.) sur la base d'une évaluation desdits besoins<sup>5</sup>.

À l'échelle plus locale, la généralité des prescriptions découlant du zonage peut rendre celles-ci inadéquates pour tenir compte des spécificités ou de l'évolution rapide d'une situation locale. Ici, une entreprise est bloquée dans son extension pour quelques ares de terrains affectés en zone agricole. Là, il s'avère nécessaire d'implanter en fond de vallée affectée en zone forestière une station d'épuration, pour respecter les lois de la gravité. Dans toutes ces situations, il apparaît indispensable de pouvoir suspendre à la marge l'application de la règle inadaptée, sans pour autant qu'il soit nécessaire de lancer une révision longue et coûteuse du plan de secteur. C'est l'objet des mécanismes de dérogation au plan de secteur.

Cette logique semble aujourd'hui remise en question. L'autorité régionale semble avoir définitivement renoncé à poursuivre la révision globale des plans de secteur décidée le 23 avril 1993 en raison, d'une part, de la lourdeur de la procédure de révision et, d'autre part, du coût que représenterait l'obligation d'indemniser les moins-values d'urbanisme. Aux dires du ministre, une telle révision mettrait la Wallonie «à feu et à sang»<sup>6</sup>. Les révisions apportées à ce jour aux plans de secteur se sont donc limitées, dans leur majorité, à des révisions ponctuelles, visant à inscrire de nouvelles zones urbanisables en vue de satisfaire des besoins locaux en espace économique. Seules certaines révisions thématiques ont eu une portée plus large, à savoir les révisions effectuées dans le cadre du plan des C.E.T. (1999) et du plan des zones prioritaires (2004).

Pour contourner ce qu'il perçoit comme un frein à la relance économique, le Gouvernement wallon s'est donc tourné vers d'autres mécanismes moins lourds à mettre en œuvre, à savoir, d'une part, les *mécanismes dérogatoires* et, d'autre part, la *modification par voie décrétole* des prescriptions applicables dans une zone déterminée pour ouvrir celle-ci à l'implantation d'activités auparavant interdites, que nous ne pourrions examiner ici en détail<sup>7</sup>. C'est dans cette perspective dérégulatrice que s'inscrivent les multiples modifications apportées par le législateur wallon aux dispositions correspondantes du CWATUP. Pas

---

implantés en zone inondable ou sensible sur le plan paysager et que l'on envisage aujourd'hui de déplacer. Il en va de même pour certaines entreprises industrielles insérées dans un tissu d'habitat qui ont aujourd'hui cessé leurs activités et risquent d'être remplacées par de nouvelles activités plus dommageables pour les riverains et pour l'environnement» (S.D.E.R., p. 151).

<sup>5</sup> Article 22 du Code wallon et S.D.E.R., pp. 151 et s.

<sup>6</sup> C.R.A.C., *Doc. Parl. wall.*, 17, 2008-2009, p. 46.

<sup>7</sup> Sur cette question, voy. notre thèse de doctorat, à paraître.

moins de cinq décrets sont intervenus dans les matières qui font l'objet de ce rapport depuis l'entrée en vigueur du décret R.E.S.A. il y a près de quatre ans<sup>8</sup>. Et pour parfaire cette œuvre déjà fort chargée, le législateur se propose d'encore rajouter un volet à son polyptique, le futur décret R.E.S.A.*ter*<sup>9</sup>. Nous ne commenterons cependant pas ce projet, encore susceptible d'être modifié à l'heure où ces lignes sont écrites.

L'objet du présent rapport se limitera à l'examen de l'évolution des règles de révision et de dérogation au plan de secteur depuis 2005. Cet exposé s'articulera, logiquement, en deux volets. Le premier est consacré aux modifications apportées à la procédure de révision du plan de secteur (titre I<sup>er</sup>). Dans un second volet, l'on envisagera les nouvelles règles qui régissent les dérogations locales au plan de secteur (titre II).

### Titre I<sup>er</sup>

## L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES RÈGLES DE RÉVISION DU PLAN DE SECTEUR

D'un point de vue procédural, les règles d'élaboration du plan de secteur – lesquelles s'appliquent aussi, on le sait, à sa révision<sup>10 11</sup> – ont connu une évolution significative en 2007 (chapitre 1<sup>er</sup>). D'un point de vue substantiel, les règles de fond contraignantes encadrant la révision et fixées par l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code wallon ont également connu une évolution importante depuis 2005 (chapitre 2).

<sup>8</sup> Voy. respectivement le décret du 27 octobre 2005 (M.B., 23 novembre 2005); le décret du 1<sup>er</sup> juin 2006 (M.B., 15 juin 2006); le décret du 20 septembre 2007 (M.B., 20 novembre 2007); le décret du 8 mai 2008 (M.B., 22 mai 2008); le décret du 22 mai 2008 (M.B., 5 juin 2008).

<sup>9</sup> À l'heure où ces lignes sont écrites, aucun projet de décret n'a encore été publié officiellement.

<sup>10</sup> Article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code wallon.

<sup>11</sup> Sur la révision du plan de secteur, voy. par exemple, en doctrine francophone, F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 204 et s.; M. PAQUES, « Les instruments normatifs du droit de l'aménagement du territoire (plans, schémas et règlements) », in *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Liège, formation C.U.P., 1997, pp. 263-347; J.-F. NEURAY, « Les plans de secteur: nature juridique, procédure d'élaboration et de révision », in coll. *La réforme du droit de l'aménagement du territoire*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 49 et s.; M. PAQUES, « La flexibilité des règles et des plans », in O. JAMAR (éd), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 21-75; J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions (Wallonie, Flandre, Bruxelles)*, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 130 et s.; F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne*, t. 1. « La planification », Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 116 et s.; M. DELNOY, « Révision du plan de secteur », in M. PAQUES (dir.), *Questions choisies de droit de l'urbanisme et de droit de l'environnement*, coll. Commission Université – Palais, Liège, Anthemis, vol. 93, 2007, pp. 8-13.

## Chapitre 1<sup>er</sup>

### L'évolution de la procédure de révision

La procédure de révision du plan de secteur a été complétée par un mécanisme de demande de révision en faveur de personnes de droit public ou privé (Section 1). Deux autres modifications concernent respectivement le contenu obligatoire de l'étude d'incidences et la consultation d'instances (Section 2).

#### Section 1

#### L'introduction d'une procédure de révision du plan de secteur d'initiative non gouvernementale

Après quelques généralités (§ 1<sup>er</sup>), l'on examinera l'objet et les effets de la demande (§ 2), la procédure proprement dite (§ 3) et les conséquences sur la procédure de délivrance des permis (§ 4). L'on terminera par quelques réflexions (§ 5).

#### § 1<sup>er</sup>. Généralités

Depuis l'origine, l'initiative de la révision des plans de secteur incombe à son auteur, le Gouvernement. Il lui revient de décider la mise en révision du plan de secteur et d'en adopter l'avant-projet, sur la base d'une analyse de la situation de fait et de droit<sup>12</sup>. En pratique, comme l'indique l'exposé des motifs du décret du 20 septembre 2007, de nombreuses révisions « trouvent leur origine dans une demande émanant tantôt d'une personne publique – une commune ou une intercommunale – tantôt d'une personne privée comme l'illustrent, par exemple, les révisions pour inscrire une nouvelle zone d'extraction »<sup>13</sup>. En d'autres termes, l'initiative de nombre de révisions ponctuelles du plan de secteur n'émane pas de la Région mais directement des investisseurs, publics ou privés, qui souhaitent faire inscrire des zones d'activité économique ou d'extraction au plan de secteur. Cette pratique, loin d'être nouvelle<sup>14</sup>, n'était cependant guère transparente et pouvait conduire à des inégalités dans le traitement des dossiers informels de demande. En outre, l'étude d'incidences qui devait accompagner cette révision restait à charge de la Région wallonne, bien que la zone inscrite au plan de secteur profitât avant tout au promoteur de la révision.

---

<sup>12</sup> Articles 42, alinéa 1<sup>er</sup> et 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code wallon.

<sup>13</sup> Exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, p. 12.

<sup>14</sup> Questions et réponses. parlementaires, *Doc. Cons. Rég. wall.*, 1986-1987, n° 2, p. 24.

Le décret du 20 septembre 2007 a donc introduit un article 42*bis* dans le CWATUP, en vue de formaliser ces pratiques en permettant explicitement à toute « toute personne physique ou morale, privée ou publique » d'introduire une demande de révision d'un plan de secteur auprès du Gouvernement.

## § 2. L'objet de la demande et son effet juridique

Par cette nouvelle procédure, le législateur entend poursuivre un objectif strictement économique. Il limite à cet effet l'objet de la demande. L'article 42*bis* n'ouvre la possibilité pour toute personne intéressée d'introduire une demande de révision de plan de secteur que « lorsqu'elle porte sur l'inscription d'une zone d'activité économique ou d'activité économique spécifique ou d'une zone d'extraction ». Il n'est donc pas possible d'introduire une demande pour l'inscription d'un autre type de zone urbanisable, d'une Z.A.C.C. ou d'une zone non urbanisable.

Le Conseil d'État s'est interrogé sur les raisons qui justifiaient, au regard du principe d'égalité, la restriction de l'objet de la procédure aux seules zones d'activité économique et d'extraction. Le Gouvernement a répondu que ces deux zones différaient objectivement des autres zones et présentaient une importance particulière pour le développement économique de la Région, ce qui l'autorisait à mettre en place une procédure spéciale de révision à leur égard, offrant au demeurant les mêmes garanties aux riverains que la procédure d'initiative gouvernementale<sup>15</sup>.

Même si l'on peut admettre pareille justification à l'aune de l'objectif économique poursuivi par le législateur, l'on pourrait cependant se demander si la situation d'un demandeur qui contracte avec l'auteur de l'étude d'incidences n'est pas plus favorable, dans un certain nombre de cas, que celle d'un exploitant placé dans la même situation lorsque l'auteur de l'étude contracte avec le Gouvernement wallon<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, p. 34.

<sup>16</sup> En effet, d'une part, la relation contractuelle qui les lie au maître d'ouvrage et l'inévitable mise en concurrence entre bureaux d'étude pour décrocher des contrats sont, quoi qu'on en dise, de nature à inciter certains auteurs d'étude à ne pas « charger » inutilement le projet. D'autre part, l'auteur d'étude ne semble pas tenu d'évaluer les alternatives de la même façon que le Gouvernement. En effet, l'article 42, alinéa 2, 11°, du Code wallon exige que l'étude d'incidences présente les « alternatives possibles » au projet et les justifie au regard de leur impact. Le « dossier de base » que doit introduire le demandeur doit par ailleurs contenir un « rapport justificatif des projets alternatifs examinés et non retenus » (article 42*bis*, alinéa 2, 4°, du Code wallon). Du point de vue du demandeur, qui ne dispose de la maîtrise foncière que sur un nombre très limité de terrains, les alternatives « possibles » de localisation sont *a priori* moins nombreuses que dans le chef du Gouvernement, qui ne doit pas, en principe, s'embarasser de ces considérations foncières. Il est vrai que les intercommunales, concernées au premier chef par la création de zones d'activité économique, sont rarement propriétaires desdites zones et qu'elles bénéficient du droit

### § 3. Le déroulement de la procédure

La procédure prévue par l'article 42*bis* se greffe en amont de la procédure de révision proprement dite prévue par l'article 42, plus qu'elle n'y « déroge », comme dit le texte. Ses étapes, inscrites dans le désordre dans la disposition, sont, chronologiquement, les suivantes.

*Première étape* : la procédure débute par la composition, par le demandeur, de son dossier de demande. Cette demande doit être accompagnée d'un « dossier de base ». Ce document est en quelque sorte un document justificatif du ou des avant-projets de révision proposé(s). Le contenu du dossier est précisé. Il doit comporter, tout d'abord, une justification dudit projet au regard de l'article 1<sup>er</sup> du Code (comme doit le faire l'étude d'incidences requise), la délimitation du périmètre concerné et un exposé de la situation existante de droit et de fait. Surtout, il doit inclure un « rapport justificatif des projets alternatifs examinés et non retenus », compte tenu, dit le texte, « de la localisation du projet, de son voisinage et de l'accessibilité des sites retenus ». Le dossier doit aussi inclure « une ou plusieurs propositions d'avant-projet établies au 1/10.000<sup>e</sup> ». On en déduit que le dossier doit inclure un examen des alternatives, y compris de localisation, et qu'il doit soit justifier leur écartement au regard des critères indiqués, soit les présenter sous forme d'avant-projets distincts. Cet examen risque, faut-il le souligner, d'être entaché d'une certaine partialité. À tout le moins, l'on doit s'attendre à ce que l'examen des alternatives de localisation soit limité dans le chef du demandeur, qui ne dispose évidemment pas de la maîtrise foncière d'un territoire étendu (*cf. infra*, Évaluation).

Il est prévu que lorsque la demande porte sur un périmètre de reconnaissance au sens du décret « infrastructures d'accueil » du 11 mars 2004, le dossier doit inclure également les renseignements prévus par ce décret. Cet aspect est étudié par J. van Ypersele dans ce même ouvrage.

*Deuxième étape* : une fois établi ce dossier, le demandeur doit adresser celui-ci par envoi au conseil communal pour avis. Cet avis doit être remis au demandeur dans les soixante jours. À défaut, l'avis est réputé favorable. Cette étape, introduite par amendement pour répondre aux critiques de l'U.V.C.W.<sup>17</sup>,

---

d'expropriation. Leur aire d'action reste cependant beaucoup plus limitée que celle du Gouvernement. Nous ne sommes donc pas certains qu'aucune discrimination ne résulte de la mise en place de cette procédure, sauf à interpréter les dispositions précitées – à tout le moins celle qui concerne l'étude d'incidences – comme obligeant le demandeur à étudier les mêmes alternatives qu'étudierait le Gouvernement s'il avait pris l'initiative de la révision. À défaut de retenir cette interprétation, l'on pourrait aussi se demander dans quelle mesure il n'y a pas là une régression sensible injustifiée à la protection accordée à l'environnement. Les justifications apportées par le Gouvernement quant au respect par l'article 42*bis* du principe de *standstill* ne comportent pas de justifications sur ce point précis (exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, p. 13).

<sup>17</sup> Rapport, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 10, p. 40.

permet, en théorie, au conseil communal d'influencer la demande, et au demandeur d'adapter son dossier, le cas échéant, à la suite des remarques du conseil. Il s'agit cependant d'une pure faculté dans le chef du demandeur, l'avis étant simple et non conforme.

*Troisième étape* : au minimum quinze jours après avoir envoyé son dossier pour avis au conseil communal, le demandeur doit ensuite procéder, avant d'introduire sa demande auprès du Gouvernement, à une réunion d'information du public selon les modalités prévues par les articles D. 29-5 et D.29-6 du livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement<sup>18</sup> pour les projets soumis à étude d'incidences. Ceci implique, pour rappel, que le demandeur procède au préalable à l'annonce de son projet, par un avis publié au moins quinze jours auparavant conformément aux modalités prévues par le livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement. On peut donc imaginer que le demandeur procédera en même temps à la publication de l'avis et à la demande d'avis au conseil communal. Encore une fois, il s'agit là, conformément à ce qu'exige la Convention d'Aarhus, de faire en sorte que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ».

*Quatrième étape* : ce n'est qu'après avoir reçu l'avis du conseil communal ou à tout le moins attendu l'expiration du délai imparti à celui-ci pour rendre son avis, que le demandeur peut introduire sa demande de révision en l'adressant par envoi au Gouvernement, avec le dossier de base et, le cas échéant, l'avis en question. Dans les soixante jours de la réception du dossier, le Gouvernement doit adopter un avant-projet et l'envoyer au demandeur<sup>19</sup>. Il doit en outre, simultanément, proposer « les compensations visées à l'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3<sup>o</sup> » du Code<sup>20</sup>, compensations qui devront être analysées dans l'étude d'incidences<sup>21</sup>. Il ne revient donc en principe pas au demandeur de proposer ces compensations<sup>22</sup>, mais bien d'en faire analyser la pertinence par l'auteur d'étude qu'il choisit (*infra*).

<sup>18</sup> Cette référence aux dispositions nouvelles du livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement en matière de participation du public a été introduite à l'article 42bis par le décret du 8 mai 2008. Auparavant, cette disposition faisait référence à la « phase de consultation du public » préalable visée à l'article D.71 du même livre I<sup>er</sup> prévue dans le cadre des études d'incidences de projet.

<sup>19</sup> Article 42bis, alinéa 7, du Code wallon.

<sup>20</sup> Article 42bis, alinéa 9, du Code wallon.

<sup>21</sup> Article 42, alinéa 2, 10<sup>o</sup>bis, du Code wallon, tel qu'introduit par l'article 5 du décret du 20 septembre 2007.

<sup>22</sup> Rien ne l'empêche cependant de faire des propositions dans son dossier de base, lesquelles auront d'autant plus de chances d'être acceptées si elles sont proposées sur des terrains appartenant au demandeur, comme c'est souvent le cas avec l'ouverture de carrières.

À défaut pour l'autorité de respecter le délai de soixante jours pour adopter l'avant-projet, le demandeur peut lui adresser une mise en demeure. Si celle-ci reste sans réponse après trente jours à dater de l'envoi du rappel, la demande est réputée refusée. Aucun recours administratif n'est prévu dans cette hypothèse, ce qui pourrait inciter les demandeurs à ne pas adresser de mise en demeure, de manière à ce que le Gouvernement reste saisi<sup>23</sup>. Une telle décision implicite de refus est de nature à faire grief au demandeur et constitue dès lors un acte susceptible de recours auprès du Conseil d'État. Il s'agit là d'une conséquence importante de la formalisation de la procédure de demande de révision du plan de secteur, qui n'était pas envisageable dans le cadre des pratiques antérieures à son entrée en vigueur.

Force est de constater que le Gouvernement dispose d'une large marge d'appréciation pour prendre sa décision de révision, tant dans son principe que dans ses modalités. Il peut soit ne pas faire suite à la demande – en la refusant explicitement ou, le cas échéant, implicitement – soit adopter l'un des avant-projets proposés par le demandeur soit encore adopter un avant-projet qui s'en écarte<sup>24</sup>. Aucun critère spécifique de décision n'est prévu par le texte – notamment en ce qui concerne la qualité des avant-projets qui lui sont présentés – ni aucune obligation de motivation formelle de la décision lorsqu'elle est explicite. Tout au plus le Gouvernement devra-t-il fonder sa décision sur l'analyse de la situation existante de fait et de droit (article 42 du Code wallon), ce qui implique une simple motivation dans le dossier administratif. Par ailleurs, il doit également, dans sa déclaration environnementale, soit au stade ultime de la procédure de révision, indiquer « les raisons des choix du plan tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées » (article 44, alinéa 2, du Code wallon). Il devra en outre respecter les règles visées à l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code wallon (*cf. infra*).

<sup>23</sup> Il n'est en effet pas prévu de refus implicite si le demandeur n'adresse aucun rappel. Le demandeur ne pourra en principe pas « retirer » sa lettre de rappel, à l'instar de la pratique qui s'est développée en matière de recours administratif contre les décisions relatives aux demandes de permis d'urbanisme et de lotir (article 121, alinéas 2 et 3, du Code wallon). L'on sait que le délai de rigueur imposé par cette disposition au Gouvernement en cas de rappel a conduit certains demandeurs à « retirer » leur lettre de rappel avant l'expiration du délai de trente jours de façon à éviter le dessaisissement du Gouvernement à l'expiration dudit délai. Ce retrait s'interprète comme une renonciation à la lettre de rappel. Le Conseil d'État n'admet pas cette pratique, qu'il considère comme un détournement de procédure et soulève d'office le moyen, considérant qu'il est d'ordre public (C.E., réf., 1<sup>er</sup> mars 2002, arrêt n° 104.228, *Wilmotte, Am.-Env.*, 2002, p. 250, obs. F. BOON, « La controverse entourant la pratique du "retrait de rappel" »; voy. également A. VAN DER HEYDEN, « La procédure de retrait de la lettre de rappel: conflit entre le juge judiciaire et le juge administratif », *J.L.M.B.*, 2002, pp. 364 et s.).

<sup>24</sup> Compte tenu d'un tel pouvoir discrétionnaire, il va de soi qu'aucun droit subjectif à la révision du plan de secteur ne saurait naître d'une demande introduite conformément à l'article 42bis du Code wallon.

*Cinquième étape*: enfin, si le Gouvernement a décidé de procéder à la révision du plan, il doit fixer, dans les soixante jours qui suivent l'adoption de l'avant-projet « et dans le respect de l'article 42 », l'ampleur et le degré de précision de l'étude d'incidences<sup>25</sup>. Comme le souligne la section de législation du Conseil d'État, cette disposition ne peut être interprétée que comme exigeant la consultation du C.W.E.D.D., de la C.R.A.T. et des autres instances visées à l'article 42, alinéa 4, du Code wallon sur le projet de contenu de l'étude d'incidences et l'avant-projet de plan<sup>26</sup>.

Le demandeur doit alors choisir une personne agréée à la fois comme auteur de plan et comme auteur d'étude d'incidences – comme c'est le cas dans la procédure d'initiative gouvernementale<sup>27</sup> – et notifier immédiatement son choix par envoi au Gouvernement. Celui-ci dispose de quinze jours à dater de la réception de l'envoi pour récuser la personne choisie. Si aucune récusation n'a lieu, le demandeur fait réaliser l'étude, sans qu'aucun délai ne soit prévu pour sa remise. Une fois celle-ci terminée, le demandeur la transmet au Gouvernement<sup>28</sup> et la procédure suit son cours conformément à l'article 42<sup>29</sup>.

Quoi qu'il en soit, c'est clairement ici que réside la principale différence avec la procédure de révision d'initiative gouvernementale: l'étude d'incidences est réalisée par un auteur agréé choisi et payé par le demandeur, et non plus par le Gouvernement. Il s'ensuit un transfert de la charge de réaliser et de financer l'étude – fort lourde il est vrai – vers le demandeur, ce qui semble, au demeurant, plus conforme au principe du pollueur-payeur.

#### **§ 4. La centralisation de la procédure de délivrance des permis d'urbanisme dans les zones d'extraction et assimilées**

Il faut relever enfin que l'introduction de la procédure visée à l'article 42*bis* a été accompagnée, à la suite d'un amendement de la majorité, d'une centralisation de la procédure de délivrance des permis dans les zones d'extraction, ainsi que dans les sites visés à l'article 110 du Code wallon, par l'ajout de ces permis dans les hypothèses des « permis publics » à l'article 127, § 1<sup>er</sup>, du Code wallon. Le ministre a indiqué que cette modification vise « le secteur

<sup>25</sup> Article 42*bis*, alinéa 8, du Code wallon.

<sup>26</sup> Avis n° 42 503/4 du 25 avril 2007, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, pp. 67-68.

<sup>27</sup> Sur ce choix, voy. F. HAUMONT, *Urbanisme...*, *op. cit.*, n° 148, p. 266.

<sup>28</sup> Article 42*bis*, alinéa 11, du Code wallon.

<sup>29</sup> Il est prévu, par souci de parallélisme, que le Gouvernement informe régulièrement la C.R.A.T. de l'évolution des études préalables et lui en communique les résultats. La commission peut à tout moment formuler ou présenter les suggestions qu'elle juge utiles. Cette exigence suppose *a priori* que l'auteur d'étude communique des informations sur le déroulement de l'étude au Gouvernement, ce qui n'est guère évident vu l'absence de relation contractuelle entre eux. Ceci pourrait conduire à une discrimination déguisée.

carrier qui, souvent, après avoir obtenu l'inscription de la zone par le Gouvernement, doit faire face à de nouvelles conditions émises par les communes quant à la délivrance du permis. Cette manière de travailler n'est absolument pas sécurisante pour le secteur»<sup>30</sup>. La possibilité d'octroyer des dérogations individuelles au plan de secteur sur la base de l'article 127, § 3, du Code wallon n'est en revanche pas prévue dans ces zones (*cf. infra*, Titre II).

## § 5. Évaluation

Que penser de cette procédure? Elle nous inspire deux réflexions.

Force est d'abord de constater que l'instauration de cette procédure, qui déplace le centre de gravité de l'initiative de l'inscription des nouvelles zones d'activité économique et d'extraction vers les acteurs publics et privés, semble être un aveu supplémentaire de l'abandon par le Gouvernement de la technique de la révision thématique des plans de secteur, au profit d'une retouche de ces derniers décidée au gré des demandes locales. Pareille technique présente un inconvénient majeur: elle ne repose *a priori* pas sur une vision d'ensemble des besoins spécifiques en zone d'activité économique et d'extraction, le S.D.E.R. ne pouvant être considéré comme suffisamment précis pour offrir une telle vision. L'effet cumulatif de ces révisions «pointillistes» sur le paysage et l'environnement risque par exemple d'être totalement éludé. Surtout, l'étendue des alternatives de localisation prises en compte par le Gouvernement risque, en pratique, d'être considérablement réduite, s'il se limite à prendre en compte les alternatives considérées comme telles par le demandeur<sup>31</sup>. Or, c'est précisément l'intérêt de la planification régionale réglementaire que de permettre à l'autorité de fixer la localisation des zones urbanisables sans devoir tenir compte de la maîtrise foncière des terrains concernés. Cette critique pourrait être rencontrée si le Gouvernement se dotait de plans d'orientation à vocation thématique établis à la même échelle que le plan de secteur<sup>32</sup>, qui lui permettraient d'accepter, ou au contraire de refuser, les demandes sur la base d'une réelle réflexion spatiale, et d'un choix plus vaste d'alternatives. Certaines initiatives semblent aller en ce sens<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Rapport, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 10, p. 44.

<sup>31</sup> On verra toutefois que l'étude d'incidences doit évaluer toutes les alternatives et non uniquement celles analysées par le demandeur dans son dossier de base (*infra*).

<sup>32</sup> En ce sens, voy. notre thèse de doctorat, à paraître.

<sup>33</sup> L'on notera à cet égard avec soulagement que, s'agissant des zones d'extraction, le Gouvernement s'est décidé à adopter un « plan stratégique du sous-sol wallon » – fondé sur une réactualisation de l'étude du professeur E. Poty (ULg.) recensant les carrières en activité et les gisements d'intérêt, qui devrait lui permettre de prendre position sur les demandes sur une base objective (voy. J. KIEVITS, « Quel avenir pour les carrières ? », *n-IEW-s* n° 42, 9 juillet 2008, en ligne sur <http://www.>

Notre seconde observation porte sur la restriction apportée par le Gouvernement à l'objet de la demande aux seules zones d'extraction et d'activité économique. On regrettera à cet égard que le législateur n'ait pas placé sur un pied d'égalité l'objectif de protection de l'environnement avec celui de la relance économique, ce que postulent pourtant l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup> du Code wallon comme l'article 7*bis* de la Constitution. L'ouverture de l'initiative des révisions à l'inscription de zones non destinées à l'urbanisation permettrait par exemple à une O.N.G. ou à une commune de proposer la désurbanisation de sites d'intérêt biologique, de zones inondables ou de sites karstiques sensibles. Certes, l'exigence de compensation prévue par l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code wallon oblige le Gouvernement à désurbaniser une surface équivalente de zone urbanisable, voire de compenser simultanément l'impact environnemental du projet, lorsqu'il accède à une demande visée à l'article 42*bis* (*cf. infra*). Cette disposition ne lui impose cependant pas de déplacer toutes les zones urbanisables écologiquement mal localisées, ce que l'initiative privée pourrait proposer, si elle y était autorisée, au bénéfice de toute la collectivité et non plus de quelques personnes publiques ou privées<sup>34</sup>.

## Section 2

### L'évolution des mécanismes procéduraux d'aide à la révision

Depuis l'entrée en vigueur du décret R.E.S.A., force est de constater que les mécanismes procéduraux d'aide à la révision des plans de secteur – étude d'incidences, enquête publique et consultation des instances d'avis – n'ont subi que des modifications relativement mineures. L'on en relèvera deux.

#### § 1<sup>er</sup>. L'analyse des compensations dans l'étude d'incidences

D'une part, le contenu de l'étude d'incidences a été complété, on l'a dit, pour inclure « les compensations proposées par le Gouvernement en application de l'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3<sup>o</sup> » du Code, que l'étude soit réalisée dans le cadre de la procédure de révision d'initiative gouvernementale (article 42 du Code) ou non (article 42*bis* du Code). Cette initiative est heureuse, dans la mesure où un regard technique doit ainsi être posé sur les propositions de compensations dont l'adoption est désormais encadrée, on le verra, par des

---

iewonline.be/spip.php?article2287, visité le 15 septembre 2008). L'on ne saurait que conseiller au Gouvernement de procéder à une démarche semblable en ce qui concerne l'implantation des infrastructures d'utilité publique comme les éoliennes.

<sup>34</sup> La prise en charge financière de l'étude d'incidences devrait cependant être assurée par la Région wallonne, compte tenu du caractère désintéressé et d'intérêt général de l'objectif poursuivi.

critères de nature en partie technique (*infra*). Le contrôle du juge du respect desdits critères en sera facilité, pour peu que l'auteur d'étude d'incidences ne se contente pas de justifier les mesures proposées par un argumentaire technique sans en analyser la pertinence.

Bien que le texte de l'article 42 n'ait pas été modifié sur ce point, cette modification du contenu minimal de l'étude implique nécessairement que les propositions de compensations soient faites au plus tard au début de la réalisation de l'étude. Dans le cadre de la procédure visée à l'article 42*bis*, on a dit que les compensations doivent être proposées simultanément à l'adoption de l'avant-projet de plan de secteur révisé<sup>35</sup>. Cette solution paraît la plus adéquate, d'autant qu'elle permet éventuellement à l'autorité d'apporter des précisions dans le projet de cahier de charges sur la manière d'analyser les compensations.

## **§ 2. La précision de l'exigence de consultation de la D.G.A.R.N.E. dans certaines circonstances**

Par son décret du 8 mai 2008, le législateur wallon a entendu préciser les modalités de consultation de la Direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.O. 3) dans le cadre des révisions de plan de secteur qui concernent, directement ou indirectement, des établissements « Seveso »<sup>36</sup>. Nous ne les examinerons pas en détail ici<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Article 42*bis*, alinéa 9, du Code.

<sup>36</sup> Voy. l'article 42, alinéa 4, du Code, tel que modifié pour la dernière fois par le décret du 8 mai 2008. Voy. aussi l'article 136*bis* nouveau, introduit par le même décret.

<sup>37</sup> L'on notera que, contrairement à ce qui est prévu en ce qui concerne les établissements précités, le législateur n'a pas prévu de consultation obligatoire de cette administration lorsqu'une révision est susceptible d'affecter significativement un site Natura 2000 ou une autre aire protégée en vertu de la législation sur la conservation de la nature. Or, elle est prévue, depuis le décret du 8 mai 2008, lors de la délivrance des permis qui concernent des biens situés dans ou à proximité des zones protégées précitées, lorsque le projet est susceptible de porter atteinte à l'intégrité du site concerné, soit individuellement soit en conjugaison avec d'autres plans ou projets (voy. l'article 136 du Code wallon, tel que modifié pour la dernière fois par le décret du 8 mai 2008. Voy. aussi l'article 136*bis* nouveau introduit par le même décret). On ne comprend donc pas pourquoi cette consultation n'est pas prévue au stade de la révision de plan de secteur, alors qu'elle permettrait d'apporter en amont du processus décisionnel un regard technique sur la conformité d'une révision avec, notamment, les règles contraignantes applicables en vertu des statuts de conservation de la nature et sur les alternatives envisageables (*infra*, chapitre 2).

## Chapitre 2

## L'évolution des règles de fond contraignantes encadrant la révision du plan de secteur

Lorsqu'elle révisé le plan de secteur et décide d'une nouvelle affectation du sol, l'autorité régionale dispose d'un pouvoir discrétionnaire étendu<sup>38</sup>. Pour autant, ce pouvoir discrétionnaire n'est pas total. Il se voit encadré par différentes normes contraignantes, qui découlent du CWATUP ou d'autres législations extérieures à l'urbanisme<sup>39</sup> (section 1). Parmi les premières, la règle de la compensation a subi d'importantes modifications depuis 2005 (section 2).

## Section 1

### Les règles de l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code

Si l'on exclut l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, du Code – peu contraignant, même si le Conseil d'État lui a reconnu une certaine portée substantielle<sup>40</sup> –, les seules règles de fond contraignantes du Code qui s'imposent à l'autorité régionale lors de la révision des plans de secteur figurent à l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code. Modifiée à plusieurs reprises depuis 1997, cette disposition prévoit actuellement trois exigences, à savoir :

- la règle de « contiguïté »<sup>41</sup>, qui oblige l'autorité à n'inscrire de nouvelles zones destinées à l'urbanisation qu'à partir des zones urbanisables existantes, sauf exception lorsque la nouvelle zone à créer est susceptible d'entraîner des nuisances importantes pour le voisinage ;
- l'interdiction du « développement linéaire le long de la voirie », qui vise à éviter l'urbanisation en « doigts de gant » et qui a fait l'objet d'une application jurisprudentielle stricte par le Conseil d'État<sup>42</sup> ;

<sup>38</sup> M. PAQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement*, ULg., Liège, vol. II, 2003-2004, p. 3 et références de jurisprudence citées. Voy. aussi C.E.D.H., 27 avril 2004, *Gorraiz Lizagarra et consorts c. Espagne*, § 70.

<sup>39</sup> C'est notamment le cas de l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive Habitats et de l'article 29, § 2, alinéas 3 à 5, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, qui le transpose notamment à l'égard des plans à valeur réglementaire, dont le plan de secteur. Cela pourrait également être le cas des objectifs environnementaux fixés en vertu de l'article D.22 du Code wallon de l'eau. Sur cette question, voy. notre thèse de doctorat, à paraître.

<sup>40</sup> C.E., 16 octobre 2003, arrêt n° 124.312, *État belge*. Voy. F. HAUMONT, *op. cit.*, pp. 88 et s.

<sup>41</sup> Selon la qualification utilisée par F. HAUMONT, *Urbanisme...*, *op. cit.*, p. 303.

<sup>42</sup> C.E., 21 décembre 2006, arrêt n° 166.256, *Leporck et Delfosse*. Dans cet arrêt, la haute juridiction a annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Verviers-Eupen en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique mixte

- la règle de la compensation, dont l'objet a fortement évolué depuis 1997 et que l'on examinera plus en détail ci-après (*infra*)<sup>43</sup>.

Une quatrième règle disposait, dans la version du Code wallon découlant du décret du 18 juillet 2002, 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». Cette clause de «cumul obligatoire des polices»<sup>44</sup> avait pour effet d'imposer à l'autorité régionale de respecter des décisions antérieures fixant un «périmètre de protection», *fussent-elles des décisions individuelles*. Elle a été abrogée par le décret R.E.S.A., sans que l'on perçoive quel «motif impérieux d'intérêt général» pourrait justifier<sup>45</sup> ce qu'il faut bien appeler un recul sensible dans la protection accordée à l'environnement.

---

à Theux, au motif que celle-ci se développait le long d'une voirie. La haute juridiction se fondait sur l'avis de la C.R.A.T. et sur l'étude d'incidences qui soulignaient tous deux le caractère «linéaire» du développement du zoning dans une zone forestière.

<sup>43</sup> L'on fera observer que les règles de «contiguïté» et d'interdiction du développement linéaire le long de la voirie n'auront en tout état de cause, d'un point de vue urbanistique, qu'un intérêt limité tant que les plans de secteur – qui, depuis leur adoption, affecte en zones urbanisables des surfaces importantes de terres agricoles – n'auront pas été révisés, par exemple en vue de réduire le mitage de l'espace rural et l'urbanisation le long de la voirie, sur la base d'une analyse paysagère des sites les plus problématiques. Le maintien de la règle du comblement visée à l'article 112 du Code constitue également un frein à ces formes d'urbanisation peu durables. En revanche, la règle de compensation pourrait jouer un rôle essentiel dans la révision des plans de secteur vers un développement territorial plus durable (*cf. infra*).

<sup>44</sup> Intervention de M. PAQUES, rapport, *Doc. Parl. wall.*, 309, 2001-2002, n° 170, p. 220.

<sup>45</sup> Le Gouvernement a justifié cette suppression au seul motif que cette disposition «empêche la Région de procéder à l'arbitrage, visé à l'article 1<sup>er</sup> du Code, qui s'impose à elle à l'occasion de toute révision de plan de secteur. En effet, le texte introduit par le décret du 18 juillet 2002, s'il s'attache au principe du cumul des polices et, par exemple, empêche une révision de plan de secteur ayant pour effet de porter atteinte à un site classé en application d'une autre législation ou établit l'impossibilité d'envisager la révision d'un plan de secteur pour créer une infrastructure majeure ou une zone d'activité économique au motif de la présence d'un site Natura 2000, constitue une contradiction flagrante avec les objectifs visés par l'article 1<sup>er</sup> du Code (...). En effet, ceci postule la mise sur pied d'égalité de toutes les préoccupations humaines, sociales, économiques, culturelles et environnementales, sans prépondérance *a priori* de l'une sur l'autre, le choix définitif, c'est-à-dire l'arbitrage par le Gouvernement, pouvant être fondé notamment sur les résultats de l'étude d'incidences qui doit désormais accompagner toute révision du plan de secteur» (nous soulignons) (exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 74, 2004-2005, n° 1, p. 29). L'explication ne convainc guère, c'est le moins que l'on puisse dire. On ne voit pas en quoi, tout d'abord, l'alinéa 4 ancien de l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code empêchait la Région wallonne «de procéder à l'arbitrage visé à l'article 1<sup>er</sup> du Code», puisque rien ne l'empêchait d'abroger, dans un premier temps, l'acte qui établit l'aire protégée pour ensuite réviser le plan de secteur. On voit encore moins en quoi la règle du cumul obligatoire était «contraire» aux objectifs de l'article 1<sup>er</sup> du CWATUP, qui incluent la conservation et le développement du patrimoine naturel. En réalité, le Gouvernement semble vouloir s'affranchir, de la sorte, de l'obligation de respecter les règles sur Natura 2000 – en particulier l'article 6, § 3, de la directive Habitats – qui pourtant s'imposent au législateur wallon en raison de leur seule applicabilité directe (C.E., 4 avril 2001, arrêt n° 94.521, *L'Érablère et crts*).

ronnement<sup>46</sup>. L'avis de la section de législation du Conseil d'État allait en ce sens<sup>47</sup>. Les requérants devraient donc, le cas échéant, suggérer au Conseil d'État de poser la question à la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel si le Gouvernement souhaitait inscrire au plan de secteur une zone destinée à l'urbanisation qui aurait pour effet de porter atteinte à une zone protégée existante.

## Section 2

### L'évolution des règles sur la compensation

Après avoir rappelé la notion de compensation (§ 1), l'on examinera le principe posé par l'article 46 (§ 2), son champ d'application (§ 3), la question de l'ordre de priorité entre les types de compensation (§ 4), leur régime (§§ 5 et 6) et enfin leur mise en œuvre (§ 7).

#### § 1<sup>er</sup>. La notion de compensation

Avant d'examiner la règle visée à l'article 46, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du Code, il n'est pas inutile de rappeler en quoi consiste la notion de compensation. Au sens usuel, le terme « compenser » est défini comme le fait d'« équilibrer un effet par un autre (v. balancer, contre-balancer, corriger, équilibrer, neutraliser, racheter, réparer) » (*Petit Robert*, 1976). Selon le dictionnaire Wikipédia en ligne, « compenser » signifie « dédommager une perte par un avantage considéré comme équivalent »<sup>48</sup>. L'idée sous-jacente est donc de neutraliser l'impact négatif d'une action sur une personne ou une situation déterminée par l'adoption d'une mesure qui, sans réduire l'impact incriminé de l'action elle-même<sup>49</sup>, offre un avantage jugé équivalent à la perte subie par cette personne ou cette situation. En d'autres termes, compenser, c'est réparer tout ou partie d'un dommage *par équivalent*<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> En ce sens, Ph. BOUILLARD, « La réforme permanente du CWATUP: aperçu de l'épisode décret R.E.S.A. », *Amén.*, 2005, pp. 187-188. Pour plus de détails, voy. notre thèse de doctorat, à paraître.

<sup>47</sup> Avis L. 37.741/2/4, *Doc. Parl. wall.*, 74, 2004-2005, n° 1, p. 84.

<sup>48</sup> <http://fr.wiktionary.org/wiki/compensation> (visité le 15 septembre 2008). Ce site donne l'étymologie du terme « compenser »: du latin *compensare* (« compenser », « contrebalancer » – « compter ensemble » – « abrégé », « raccourcir »).

<sup>49</sup> Par opposition avec les mesures d'atténuation (*mitigation measures*), qui tendent à réduire l'effet négatif d'une action.

<sup>50</sup> L'on serait tenté de faire un rapprochement entre le concept de la compensation et celui de la réparation par équivalent dans le cadre de la responsabilité extracontractuelle, admise lorsque la réparation en nature est impossible. À la différence, cependant, de la réparation exigée dans le cadre de la responsabilité aquilienne, la compensation vise à neutraliser l'effet d'une action dommageable *admise dans son principe* et non d'un acte constitutif d'une faute ou d'une négligence. En outre, la compensation peut se limiter à réparer seulement une partie du dommage et

L'exigence d'équivalence inhérente à la compensation implique *a priori* que la nature, l'étendue et la localisation de celle-ci soient en lien avec le dommage que l'on souhaite compenser. Il en découle plusieurs conséquences. Tout d'abord, la nature de la réparation doit correspondre le mieux possible à la nature de l'impact subi. Ensuite, un rapport de proportion entre le dommage subi et la réparation proposée doit être respecté pour pouvoir parler « d'équivalence ». Enfin, il paraît logique d'exiger que la compensation soit réalisée de préférence avant ou au plus tard au moment où a lieu le dommage, de manière à assurer la continuité des fonctions perturbées par l'activité dommageable. Si cela s'avère impossible, le dommage supplémentaire dû au retard pris pour compenser celui-ci devrait également faire l'objet d'une réparation, par exemple par le biais d'une « surcompensation ».

Ainsi définie, l'on conçoit que la compensation trouve un terrain de prédilection en matière d'aménagement du territoire, dont l'objectif est précisément de tendre à un équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale du développement territorial. L'urbanisation de l'espace ouvert entraîne inévitablement une série de conséquences néfastes sur le plan écologique et, le plus souvent, sur le plan socio-économique ou du voisinage qui justifient l'adoption de mesures visant à compenser ces nuisances.

## § 2. Principe

La règle de la compensation prescrite dans le cadre de la révision du plan de secteur a subi une importante évolution depuis son introduction dans le Code en 1997, qu'il n'est hélas pas possible de rappeler ici<sup>51</sup>. Le décret R.E.S.A. du 3 février 2005 a modifié substantiellement la règle de la compensation dans l'article 46, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du Code en introduisant les concepts de compensation planologique et de compensation alternative<sup>52</sup>. L'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3<sup>o</sup>, du Code prévoyait alors que « l'inscription de toute nouvelle zone destinée à l'urbanisation est compensée par la modification équivalente d'une zone existante destinée à l'urbanisation en zone non destinée à l'urbanisation ou par toute compensation alternative définie par le Gouvernement ». Inspiré de la

---

non son intégralité, comme c'est le cas dans la responsabilité extracontractuelle du Code civil: tout dépend de l'objectif poursuivi par le législateur. La finalité poursuivie par la compensation déterminera donc largement la nature et l'étendue de la compensation.

<sup>51</sup> Sur cette évolution, voy. F. HAUMONT, *Urbanisme...*, *op. cit.*, pp. 303 et s.; notre thèse de doctorat, à paraître.

<sup>52</sup> Sur la règle de la compensation sous l'empire du décret R.E.S.A., voy. F. HAUMONT, *Urbanisme...*, *op. cit.*, pp. 304 et s.

pratique des P.C.A. « compensatoires »<sup>53</sup>, l'objectif poursuivi par le législateur était, en ce qui concerne la compensation planologique, de participer au « souci d'équilibre général entre zones urbanisables et non urbanisables au sein des plans de secteur »<sup>54</sup>. Il est donc bien question d'une compensation « arithmétique »<sup>55</sup>, qui ne vise pas nécessairement à corriger les effets environnementaux locaux de l'inscription de la nouvelle zone urbanisable.

Le décret du 20 septembre 2007 a de nouveau retouché la règle, en écho à l'expérience accumulée en la matière. Désormais, l'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3<sup>o</sup>, du Code prévoit que « dans le respect du principe de proportionnalité, l'inscription de toute nouvelle zone destinée à l'urbanisation susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement est compensée par la modification équivalente d'une zone existante destinée à l'urbanisation en zone non destinée à l'urbanisation ou par toute compensation alternative définie par le Gouvernement tant en termes opérationnel, environnemental ou énergétique, qu'en termes de mobilité en tenant compte, notamment, de l'impact de la zone destinée à l'urbanisation sur le voisinage; la compensation planologique ou alternative peut être réalisée par phases ».

### § 3. Le champ d'application de la règle

La règle de la compensation vise uniquement à encadrer l'inscription de « nouvelles zones destinées à l'urbanisation » au plan de secteur. Cette dernière notion n'est pas définie. Elle doit s'entendre *a priori* au sens de l'article 25, alinéa 2, du Code, qui énumère limitativement ces zones<sup>56</sup>. La question se pose de savoir si l'inscription d'une nouvelle Z.A.C.C.<sup>57</sup> doit respecter les règles fixées par l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code. *A priori*, il faut répondre par la négative. En effet, cette nouvelle zone n'est plus rangée dans la catégorie des zones destinées à l'urbanisation au sens de l'article 25, alinéa 2, mais dans une catégorie *sui generis* à l'article 25, alinéa 4, la Z.A.C.C. étant destinée à « recevoir toute affec-

<sup>53</sup> Ces P.C.A., qui sont en réalité des P.C.A. dérogatoires, sont préconisés pour créer des zonings d'activités économiques ailleurs que dans les sites prévus à cet effet par le plan de secteur, avec un appui financier important de la Région (exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 74, 2004-2005, n° 1, p. 29). Voy. également la circulaire ministérielle n° 3/2006 relative à la création de nouvelles infrastructures d'accueil des activités économiques via la procédure de plans communaux d'aménagement compensatoires (P.C.A.C.) du 6 septembre 2006, non publiée, p. 2.

<sup>54</sup> Commentaire des articles, *Doc. Parl. wall.*, 74, 2004-2005, n° 1, p. 29.

<sup>55</sup> En ce sens F. HAUMONT, *Urbanisme...*, *op. cit.*, pp. 305 et 307.

<sup>56</sup> *A contrario*, les règles visées à l'article 46, § 1<sup>er</sup>, ne couvrent donc pas l'inscription d'un nouveau tracé du réseau de principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie. Elles ne permettent donc pas, notamment, de compenser la perte de zones non destinées à l'urbanisation qui découlent de la construction des infrastructures de transport comme les autoroutes.

<sup>57</sup> Les Z.A.C.C.I. sont considérées comme des zones destinées à l'urbanisation (article 25, alinéa 2, 8°).

tation». Le problème est que cette restriction du champ d'application de l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code pourrait avoir pour effet de vider de sa substance cette disposition, dès lors qu'il suffirait d'inscrire des Z.A.C.C. – véritables « zones blanches », même après leur mise en œuvre<sup>58</sup> – à l'emplacement désiré pour ensuite, une fois l'inscription acquise, décider d'urbaniser la Z.A.C.C. tout en échappant aux prescriptions de l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code<sup>59</sup>. Une telle pratique serait éminemment critiquable – voire illégale, si un détournement de pouvoir pouvait être démontré en l'espèce – et devrait être corrigée par l'inclusion de l'inscription d'une nouvelle Z.A.C.C. dans le champ d'application de chaque règle visée à l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code.

Le décret du 20 septembre 2007 a cependant restreint le champ d'application de l'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3<sup>o</sup>, du Code, qui ne s'applique désormais plus qu'à l'inscription de zones destinées à l'urbanisation « susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement ». Ceci signifie concrètement que seules les révisions de plan de secteur qui font l'objet d'une étude d'incidences sont visées. En effet, pour rappel, le Gouvernement peut, en vertu de l'article 46, § 2, du Code, dispenser d'étude les révisions qui ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Dans ce cas, la compensation n'est pas requise. Le ministre a confirmé, lors des discussions sur le projet de décret, que « les petites zones qui n'ont pas d'incidences graves sur l'environnement ne nécessitent pas de compensation »<sup>60</sup>. Cette modification est significative d'un changement d'orientation dans les objectifs et dans la portée de la compensation, ainsi qu'on le verra plus loin.

#### § 4. L'ordre de priorité entre les différents types de compensation

Deux types de mesures peuvent donc être prises : soit une compensation « planologique », soit toute autre « compensation alternative » définie soit par voie générale, soit au cas par cas. L'ordre de priorité dans l'utilisation des mesures n'est pas indiqué clairement dans le texte. Il nous semble cependant logique de considérer que les mesures de compensation planologique doivent

<sup>58</sup> La mise en œuvre des Z.A.C.C. passe certes par une décision communale quant à l'affectation future de la zone, mais n'implique pas une modification du plan de secteur lui-même.

<sup>59</sup> L'on rappellera que, depuis le décret du 20 septembre 2007, le Gouvernement est habilité à imposer un délai à la commune pour qu'elle adopte son R.U.E., et à se substituer à celle-ci pour l'adoption ou la révision du R.U.E. si la commune ne le fait pas dans ledit délai (article 33, §§ 2 et 7). Il pourrait donc avoir intérêt à inscrire de nouvelles Z.A.C.C. pour permettre l'implantation de grands projets d'urbanisation d'intérêt régional – dont la réalisation ne pourrait s'inscrire dans le cadre d'une simple dérogation individuelle sur la base de l'article 127, § 3 – sans devoir compenser cette urbanisation.

<sup>60</sup> Rapport, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 10, p. 42.

être appliquées en priorité<sup>61</sup>. En effet, la notion même de mesure « alternative » postule que l'autorité ait d'abord démontré que la première mesure prévue, à savoir la compensation planologique, ne peut être appliquée au cas d'espèce. Une motivation spécifique justifiant le recours à la mesure alternative nous paraît nécessaire. Les travaux préparatoires du décret R.E.S.A. appuyaient cette interprétation<sup>62</sup>. Lors des discussions sur le projet de décret devenu le décret du 20 septembre 2007, le ministre a cependant affirmé « qu'il n'y a pas de hiérarchisation dans la compensation. Si on ne trouve pas de compensation territoriale, on en trouvera une énergétique ou environnementale »<sup>63</sup>. Les termes utilisés semblent pourtant indiquer que ce n'est précisément que si « on ne trouve pas » une compensation planologique qu'il convient de se tourner vers la compensation alternative... Par prudence, dans l'attente d'une prise de position du Conseil d'État sur ce point, il nous paraîtrait avisé pour le Gouvernement de motiver le recours à la compensation alternative par l'absence de possibilité d'utiliser la compensation planologique.

## § 5. La compensation planologique

La compensation planologique doit s'effectuer par « la modification équivalente d'une zone existante destinée à l'urbanisation en zone non destinée à l'urbanisation ». L'on peut émettre plusieurs observations à cet égard.

### A. La nature et l'étendue de la compensation planologique

La compensation planologique ou « planimétrique » paraît simple dans son principe. Elle consiste à prévoir, pour chaque nouvelle zone destinée à l'urbanisation à inscrire au plan de secteur, l'inscription d'une ou plusieurs zones non destinées à l'urbanisation totalisant la même surface que la nouvelle zone destinée à l'urbanisation qu'il est envisagé d'inscrire. *A priori*, sous le décret R.E.S.A., le Gouvernement avait une grande liberté pour choisir la ou les

<sup>61</sup> D'autres auteurs ne sont pas de cet avis: voy. F. HAUMONT, *Urbanisme...*, *op. cit.*, p. 305: « *a priori*, la compensation planologique et la compensation alternative sont mises sur un pied d'égalité ». Cette mise sur pied d'égalité des mesures de compensation prévalait il est vrai sous l'empire du décret du 18 juillet 2002, qui prévoyait que l'inscription de nouvelles Z.A.E devrait être « accompagnée » « soit » de la réaffectation de S.A.E.D., « soit » de l'adoption de mesures favorables à la protection de l'environnement, « soit d'une combinaison de ces deux modes d'accompagnement ». La Cour l'a confirmé dans son arrêt n° 114/2008 du 31 juillet 2008 (point B.4.1.). Le décret R.E.S.A. n'a cependant pas repris cette formulation.

<sup>62</sup> Selon les travaux préparatoires, « *au cas où cette compensation planimétrique ne pourrait se voir concrétisée*, il est proposé que le Gouvernement se voit confier au cas par cas le mode de compensation le plus approprié comme, par exemple... » (exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 74, 2004-2005, n° 1, p. 29) (nous soulignons).

<sup>63</sup> Rapport, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 10, p. 42.

zones à désurbaniser en compensation de l'inscription de la nouvelle zone, pour autant qu'il respecte le rapport des superficies. L'objectif était, on l'a dit, de stabiliser la superficie de la zone urbanisable et non de compenser l'impact écologique du projet de plan révisé.

Depuis le décret du 20 septembre 2007, la finalité même du mécanisme, et avec elle la portée de la règle, semble avoir changé. De purement planologique, le but de la compensation semble *aussi* être devenu écologique. La combinaison de la référence au principe de proportionnalité, de la limitation du champ d'application de la règle aux seules nouvelles zones urbanisables «susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement» et de l'ajout, par un sous-amendement, des mots «en tenant compte, notamment de l'impact de la zone destinée à l'urbanisation sur le voisinage»<sup>64</sup>, nous semble exiger du Gouvernement qu'il tienne compte, dans le choix des zones à désurbaniser, non seulement de la surface, mais aussi de la nature et de l'étendue de l'impact environnemental causé par le projet de plan révisé<sup>65</sup>. L'échelle de la compensation nous semble rester régionale et non strictement locale, même si la préférence devrait être donnée aux mesures visant à préserver le voisinage, le plus directement touché. En d'autres termes, l'effet positif pour l'environnement de la désurbanisation devrait être en rapport avec l'effet négatif de la révision envisagée et les fonctions écologiques qui seront perturbées par sa mise en œuvre, à tout le moins à l'échelle de la Région<sup>66</sup>. Les travaux préparatoires sont clairs quant à la volonté du législateur de lier la nature et l'étendue de la compensation au dommage environnemental causé par la révision envisagée<sup>67</sup>. Divers

<sup>64</sup> Sous-amendement n° 6 (*Doc. Parl. Wall.*, 611, 2006-2007, n° 6) à l'amendement n° 5 (*Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 2). Que ce terme de phrase soit rattaché à la seule compensation alternative (*infra*) ne signifie pas nécessairement, selon nous, qu'il ne doive pas être utilisé pour interpréter la nature de la compensation planologique. Il paraît logique que la compensation «alternative» poursuive les mêmes objectifs environnementaux que la première, à défaut de quoi elle ne serait pas une alternative, c'est-à-dire une solution de rechange à même d'atteindre l'objectif d'une mesure déterminée.

<sup>65</sup> L'obligation d'évaluer les mesures de compensation désormais prévue par l'article 42, alinéa 2, 10°bis, nouveau du Code semble aller en ce sens.

<sup>66</sup> Une telle interprétation empêcherait ainsi que l'inscription d'une zone d'extraction qui a un impact important sur la biodiversité ou sur les ressources en eau soit «compensée» par la simple désurbanisation d'une série de petites parcelles affectées en zone urbanisable sans qu'aucun effet positif pour la biodiversité ou la qualité de l'eau puisse en découler.

<sup>67</sup> Selon les auteurs de l'amendement, celui-ci «vise à lier clairement la compensation à l'atteinte environnementale découlant de l'adoption du nouveau plan en faisant en sorte que ceux qui peuvent bénéficier de la désurbanisation soient les personnes qui directement ou indirectement sont susceptibles d'être touchées négativement par l'urbanisation nouvelle» (amendement n° 5, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 2, p. 3).

exemples de compensation semblent au demeurant confirmer la volonté du Gouvernement de suivre cette interprétation<sup>68</sup>.

En ce sens, la compensation exigée s'en trouve renforcée, puisqu'elle vise non seulement à stabiliser la surface de la zone urbanisable, mais aussi à réparer – par équivalent – l'impact écologique de la révision. L'on ne peut que s'en réjouir<sup>69</sup>. Le Gouvernement pourrait ainsi justifier des compensations visant à délocaliser des zones urbanisables situées dans des zones écologiquement sensibles, comme des sites de grand intérêt biologique ou des zones inondables<sup>70</sup>. Paradoxalement, l'inscription de nouvelles zones destinées à l'urbanisation pourrait ainsi conduire, par le biais des compensations, à une révision thématique « eau » ou « nature » progressive des plans de secteur, dans les limites des surfaces affectées à l'urbanisation<sup>71</sup>.

## B. Les types de zones susceptibles d'être « désurbanisées » au titre de la compensation

Il reste à déterminer quelles zones exactement peuvent être « désurbanisées » au titre de la compensation. Certaines zones devraient en être exclues. Ainsi, la réaffectation en zone non destinée à l'urbanisation d'une « zone blanche », au sens de l'article 21 du Code, ou d'une Z.A.C.C. ne semble pas constituer une compensation planologique au sens strict. En effet, juridique-

<sup>68</sup> Le 22 novembre 2007, le Gouvernement wallon a adopté provisoirement le projet de révision partielle du plan de secteur de Philippeville-Couvin en vue d'y inscrire une zone d'extraction de 122 ha à Florennes (entre les villages de Hemptinne et de St-Aubin) (A.G.W. du 22 novembre 2007, M.B., 18 janvier 2008). Dans le même arrêté, le Gouvernement a adopté provisoirement la révision partielle des plans de secteur de Namur, de Dinant-Ciney-Rochefort et de Huy-Waremme en vue :

- de désurbaniser une partie d'une zone d'extraction sur le territoire de Fosses-la-Ville et son inscription en zone naturelle, « de manière à jouer un rôle de tampon entre la zone d'extraction et le site Natura 2000 BE32024 » ;

- de désurbaniser une série de zones d'extraction dont l'intérêt biologique est avéré par l'étude d'incidences, ce qui permet de compenser l'impact de la nouvelle zone sur le patrimoine naturel.

<sup>69</sup> Inter-environnement Wallonie semble pourtant déplorer cette réorientation de la compensation, jugeant que « nous voici donc dans l'idée d'une compensation des nuisances occasionnées par l'exploitation (de la carrière, de l'aéroport). Voilà qui change de l'équilibre territorial ! Et pose la question de la confusion des genres : on déborde là dans le domaine du permis d'environnement (dont la compétence revient au ministre Lutgen) ; en outre, et *premièrement*, on n'aperçoit pas très bien comment fixer lors de la révision du plan la compensation à des nuisances dont l'existence est incertaine, puisqu'il n'est pas dit à ce stade que le permis sera octroyé, et dont l'importance est inconnue puisque les conditions du permis n'existent pas encore » (J. KIEVITS, « Compensations : une saga wallonne pour l'automne ? », *n-LEW-s* n° 28, 28 septembre 2007). Nous ne partageons pas ce pessimisme, dans la mesure où l'objectif de stabiliser la surface de la zone urbanisable reste d'actualité.

<sup>70</sup> Voy. notre thèse de doctorat, à paraître.

<sup>71</sup> Il est question d'inscrire 5.000 ha de nouvelles zones destinées à l'activité économique.

ment, ces zones ne constituent pas des zones destinées à l'urbanisation au sens de l'article 25, alinéa 2, du Code<sup>72</sup>.

En revanche, il est plus difficile de savoir si les zones d'extraction arrivées au terme de leur exploitation et transformées, sous l'empire du décret du 18 juillet 2002, en zones d'espaces verts<sup>73</sup>, peuvent, depuis la suppression de cette règle par le décret R.E.S.A., être considérées comme des zones existantes destinées à l'urbanisation pouvant être désurbanisées dans le cadre de la compensation prévue à l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code. Tout dépend de la question de savoir si la suppression de cette règle par le décret R.E.S.A. peut être considérée comme conforme au principe de *standstill*, ce qui est loin d'être démontré<sup>74</sup>. Si ce n'est pas le cas, et que les zones d'extraction concernées doivent être considérées comme des zones d'espaces verts, elles ne pourront entrer en jeu pour la compensation. La prudence paraît donc de mise.

Les propos du ministre en sens contraire (tant en ce qui concerne les Z.A.C.C. que les zones d'extraction)<sup>75</sup> nous paraissent à cet égard peu conciliables avec la lettre du texte, du moins en ce qui concerne les Z.A.C.C. Ceci

<sup>72</sup> Même une Z.A.C.C. ayant fait l'objet d'un R.U.E. et que le conseil communal a décidé d'affecter à une destination « urbanisable » ne nous semble pas pouvoir constituer une telle zone, cette décision n'ayant pas pour effet de réviser le plan de secteur. L'avant-projet de décret R.E.S.A. envisagerait de corriger cette situation.

<sup>73</sup> Sous l'empire du CWATUP optimisé, l'article 32, alinéa 3, disposait que « Au terme de l'exploitation, la zone devient une zone d'espaces verts et son réaménagement, en tout ou en partie, est fixé par le permis qui autorise l'extraction ». Il en résultait une réaffectation automatique de la zone d'extraction en zone d'espaces verts, privilégiant ainsi la fonction écologique des carrières en fin d'exploitation.

<sup>74</sup> Le décret R.E.S.A. a supprimé l'alinéa 3 de l'article 32 du Code, en invoquant notamment le fait que, d'une part, « le réaménagement physique d'une carrière est (...) prévu dans le dispositif du permis d'extraction » et, d'autre part, que « la question de l'affectation future d'une zone d'extraction doit être envisagée au cas par cas, en fonction du réaménagement qui aura été imposé. Dès lors, si le réaménagement physique permet un changement d'affectation de la zone, celui-ci sera réalisé soit au travers d'une révision du plan de secteur, soit par le biais d'un plan communal d'aménagement à caractère dérogatoire » (exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 74, 2004-2005, n° 1, p. 26. Le Conseil d'État n'a certes pas relevé cette disposition parmi celles qu'il considérerait comme contraires au principe de *standstill* (avis L.37.741/2/4 rendu sur l'avant-projet de décret devenu le décret-programme du 13 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, *Doc. Parl. wall.*, 74, 2004-2005, n° 1, pp. 82 et s.). Il n'est pas exclu cependant que la Cour constitutionnelle soit de cet avis et que les motifs précités soient considérés comme insuffisants pour justifier cette régression. Une question préjudicielle pourrait, le cas échéant, être posée à la Cour en cas de litige. Pour plus de détails, voy. notre thèse de doctorat, à paraître.

<sup>75</sup> Selon le ministre, « (...) il est utile de rappeler que, par exemple, le classement d'une zone d'aménagement communal concerté ou d'une future zone d'aménagement concerté à caractère industriel en zone non destinée à l'urbanisation constitue une désurbanisation au sens de l'article 46. Il en va de même de la désurbanisation des zones d'extraction, en ce compris celles qui ne connaissent plus d'activités d'extraction; il s'agit d'une conséquence de l'abrogation par le décret R.E.S.A. de l'ancien alinéa 3 de l'article 32 » (Commentaire des articles, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, pp. 12-13) (nous soulignons).

ne nous paraît pas constituer un obstacle à la désurbanisation de ces zones lorsqu'elles sont mal localisées : il suffit pour le Gouvernement de qualifier la mesure de « compensation alternative », pour autant toutefois qu'il puisse justifier qu'aucune compensation planologique au sens strict n'est envisageable (*infra*).

## § 6. La compensation alternative

La seconde forme possible de compensation est la compensation « alternative ». Le Gouvernement y a recours fréquemment, depuis 2005, tant la compensation planologique peut s'avérer difficile, en raison notamment de l'absence d'une maîtrise foncière du demandeur de la révision sur les terrains à désurbaniser.

Le contenu et la forme qu'est susceptible de prendre la compensation « alternative » ne sont pas définis avec précision par le Code. Ceci laisse incontestablement une marge d'appréciation importante au Gouvernement pour fixer lesdites mesures<sup>76</sup>, marge dont il n'a pas hésité à faire usage, au point que l'on peut se demander si certaines mesures « alternatives » prises à ce jour peuvent être réellement qualifiées de « compensation », tant elles semblent sans rapport avec l'impact du projet, fût-il socio-économique<sup>77</sup>.

Fort de l'expérience accumulée, le décret du 20 septembre 2007 a quelque peu précisé la notion de compensation alternative en précisant que celle-ci doit – le texte ne laisse pas le choix à l'autorité – être « définie par le Gouvernement tant en termes opérationnel, environnemental ou énergétique qu'en termes de mobilité en tenant compte, notamment, de l'impact de la zone

<sup>76</sup> Selon le commentaire des articles « Au cas où cette compensation planimétrique ne pourrait se voir concrétisée, il est proposé que le Gouvernement se voit confier au cas par cas le mode de compensation le plus approprié comme, par exemple, selon la suggestion de la C.R.A.T., l'alimentation du Fonds d'aménagement opérationnel visé à l'article 183, l'assainissement de friches industrielles, voire l'amorce d'un processus de rénovation urbaine, ou encore la prise en charge de la réaffectation d'un bien classé » (*Doc. Parl. wall.*, 74, 2004-2005, n° 1, p. 29). Selon le rapport de la commission, « M. le ministre développe ce qu'il entend par "compensations alternatives". Ou bien on se situe dans le schéma classique d'une compensation planimétrique, ou on fait appel à un arbitrage, décidé par le Gouvernement. C'est, par exemple, le cas avec les réhabilitations et les S.A.E.D. Il pourrait s'agir également d'une opération de rénovation urbaine ou encore d'un fonds budgétaire d'aménagement opérationnel » (*Rapport, Doc. Parl. wall.*, 74 (2004-2005), n° 45, p. 59).

<sup>77</sup> Dans un récent arrêté adoptant définitivement la modification du plan de secteur de Liège pour étendre les activités de l'aéroport de Bierset, le Gouvernement a imposé comme mesure de « compensation alternative » la création... d'un nouveau stade de football et d'une école de formation pour les jeunes dans la zone de services publics et d'équipements communautaires qu'il projette d'inscrire (article 8 de l'A.G.W. du 19 juillet 2007 révisant le plan de secteur de Liège (...), *M.B.*, 26 septembre 2007). Pour une critique de ces mesures, voy. J. KIEVITS, « Compensations : une saga wallonne pour l'automne ? », *n-IEW-s* n° 28, 28 septembre 2007.

destinée à l'urbanisation sur le voisinage». Ces critères doivent donc guider la décision du Gouvernement, qui est tenu de pouvoir la justifier au regard desdits critères.

La référence au principe de proportionnalité, au risque d'incidences notables sur l'environnement et à l'impact sur le voisinage semble confirmer la volonté du législateur d'exiger la réparation de l'impact *environnemental* du projet de révision, au sens le plus large. Les compensations alternatives devraient donc viser à réparer tout impact environnemental notable – sur l'eau, les sols, la biodiversité, le voisinage, le paysage, etc. – que la compensation planologique n'a pas permis de dédommager. Ceci suppose que les mesures soient en rapport avec les impacts identifiés dans l'étude d'incidences. À défaut, l'on ne voit pas comment ces mesures pourraient être considérées comme suffisantes au regard de la lettre de l'article 46, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du Code, voire au regard du principe de *standstill*, si l'on lit entre les lignes l'arrêt n° 114/2008 de la Cour constitutionnelle<sup>78</sup>.

Les moyens «alternatifs» de compensation susceptibles d'être utilisés sont quant à eux très variés. Outre les mesures déjà citées, il pourrait s'agir de mesures planologiques, comme la désurbanisation d'une Z.A.C.C. ou l'adoption de prescriptions supplémentaires dans le plan de secteur révisé, de mesures relevant de l'aménagement opérationnel, de mesures de gestion écologique de terrains voisins, voire même, selon le ministre, de mesures de compensation financière «au profit d'une collectivité»<sup>79</sup>. Pour autant qu'il soit utilisé en dernier recours et que ladite somme soit affectée à la réparation concrète du dommage environnemental causé par la révision, le procédé ne nous semble pas critiquable.

Enfin, notons que la localisation des compensations alternatives a été précisée lors des travaux préparatoires. Elle diffère à cet égard de la compensation planologique. D'après le ministre, le Gouvernement devrait respecter dans la mesure du possible, un principe de proximité dans le choix des mesures alternatives<sup>80</sup>. Cette précision explique l'introduction, par un sous-amende-

<sup>78</sup> La Cour a indiqué, à propos des mesures «d'accompagnement» prévues sous l'empire du décret du 18 juillet 2002, que «Ces mesures d'accompagnement doivent, dans leur globalité, garantir l'effectivité du droit à la protection d'un environnement sain *d'une manière au moins équivalente aux mesures exclusivement planologiques prévues par la législation antérieure*» (arrêt n° 114/2008 du 31 juillet 2008 précité, point B.4.1) (nous soulignons).

<sup>79</sup> «M. Stoffels souhaite faire une remarque. Il se demande si une compensation alternative ne peut ne pas être seulement en nature, mais aussi financière. M. le ministre répond qu'à un moment donné, il est possible d'avoir tout épuisé au niveau des compensations. Il faut alors en venir à l'utilisation d'une somme d'argent au profit d'une collectivité. C'est ce que le secteur éolien a fait» (rapport, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 10, p. 42).

<sup>80</sup> «M. Wahl s'interroge sur ce qui empêche de faire une compensation ailleurs. M. le ministre rétorque que rien ne l'empêche. Dans certains cas, il faut bien trouver une compensation différente. Elle est

ment, des termes « en tenant compte, notamment de l'impact de la zone destinée à l'urbanisation sur le voisinage »<sup>81</sup>.

## § 7. La mise en œuvre, la prise en charge et la sanction de la règle de la compensation

La mise en œuvre de la compensation n'est pas sans soulever certaines questions. Rappelons-en les étapes.

Tout d'abord, le Gouvernement doit proposer des mesures de compensation<sup>82</sup>. *A priori*, il doit le faire dès le stade de l'avant-projet de plan, dès lors que, à la suite de la modification apportée à l'article 42 du Code en 2007, l'étude d'incidences doit analyser les compensations proposées par le Gouvernement<sup>83</sup>. L'article 42bis, alinéa 9, du Code, le prévoit explicitement lorsque l'initiative de la révision n'est pas gouvernementale. Lors des travaux préparatoires, le Gouvernement a indiqué que « si les compensations se font autrement – totalement ou partiellement – que par une désurbanisation équivalente, le Gouvernement fixera ces autres modes de compensation dans l'arrêté définitif révisant le plan de secteur »<sup>84</sup>. Cette affirmation n'est cependant pas compatible avec l'obligation d'analyser les compensations – y compris alternatives (*infra*) – dans l'étude d'incidences. De plus, cette interprétation serait discriminatoire dans la mesure où l'article 42bis prévoit que toutes les compensations doivent figurer dans l'avant-projet de plan<sup>85</sup>. La prudence nous paraît donc de mise.

L'étude d'incidences doit ensuite, on l'a dit, analyser les propositions du Gouvernement. Le ministre a soutenu que l'étude ne devait porter que sur

---

soit planologique, soit alternative. Il est souhaitable qu'au niveau alternatif, on privilégie les riverains à proximité de la zone. M. Wahl affirme que ce n'est pas dans le texte. M. le Ministre rétorque que les travaux parlementaires feront foi de sa réponse. Il s'agit bien d'une *compensation alternative selon le principe de proximité*. Pour sa part, il mettrait plutôt "de préférence"» (rapport, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 10, p. 42) (nous soulignons).

<sup>81</sup> Selon le rapport, « M. Wahl, suite aux débats [relatifs au principe de proximité] a proposé un sous-amendement visant à insérer dans l'amendement n° 5 (*Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 2), au 3°, après les mots "de mobilité", les mots "en tenant compte, notamment de l'impact de la zone destinée à l'urbanisation sur le voisinage"» (rapport, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 10, p. 43)

<sup>82</sup> Pour rappel, l'article 42bis, alinéa 9, du Code le prévoit explicitement en cas de demande de révision non gouvernementale, ce qui n'empêche pas le demandeur de le proposer dans son dossier de base (*supra*, chapitre 1, section 1, § 3).

<sup>83</sup> Article 42, alinéa 2, 10°bis, du Code, introduit par le décret du 20 septembre 2007.

<sup>84</sup> Commentaire des articles, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, p. 13; voy. aussi p. 37.

<sup>85</sup> Article 42bis, al. 9, du Code.

les compensations planologiques<sup>86</sup>. Comme l'a souligné le Conseil d'État<sup>87</sup>, cette interprétation n'est pas soutenue par la lettre du texte, qui ne fait aucune distinction entre les compensations.

Cette exigence, introduite par le décret du 20 septembre 2007<sup>88</sup>, fait écho au prescrit de la directive 2001/42/CE<sup>89</sup>. Elle présente de nombreux mérites. D'une part, elle impose à l'autorité régionale de faire analyser la pertinence écologique et la « proportionnalité » des compensations proposées par un auteur agréé et en principe indépendant, analyse dont elle devra tenir compte dans sa décision finale. Ainsi par exemple, l'auteur d'étude pourra proposer les zones à désurbaniser les plus appropriées d'un point de vue écologique. Cette analyse donnera en outre des arguments au juge administratif pour contrôler le respect des critères fixés par l'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3<sup>o</sup>, du Code<sup>90</sup>. D'autre part, les compensations proposées sont soumises, avec l'étude, à l'avis des instances consultées ainsi que du public, avis auxquels l'autorité devra répondre formellement dans sa déclaration environnementale.

La fixation définitive des mesures de compensation – le cas échéant modifiées à la suite des remarques émises dans le cadre de l'enquête publique – devra intervenir au plus tard au stade de l'adoption de l'arrêté de révision – même si leur exécution est échelonnée par phases. Si elles sont de nature planologique, elles devront entrer en vigueur au plus tard en même temps que l'arrêté adoptant la révision sujette à compensation, sauf si un phasage est prévu.

La mise en œuvre concrète des mesures de compensation n'est, quant à elle, que faiblement encadrée juridiquement. Avant sa suppression par le décret

<sup>86</sup> Selon le ministre, à propos du point 10<sup>o</sup>*bis* ajouté au contenu minimal de l'étude d'incidences, « Il est évident que ce point ne sera pertinent que pour autant que, d'une part, la révision du plan de secteur porte sur l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation qui nécessite cette compensation et que, d'autre part, la compensation se fasse par une désurbanisation, ne fût-ce que partielle. *Dans l'hypothèse où la compensation se fait par un autre mode, le Gouvernement fixera ces autres modes de compensation dans l'arrêté définitif révisant le plan de secteur* » (commentaire des articles, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, p. 37; voy. aussi p. 37) (nous soulignons).

<sup>87</sup> Avis n° 42.503/4, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, p. 67.

<sup>88</sup> L'exonération de l'obligation de compensation pour les révisions dispensées d'étude d'incidences et l'insertion du point 10<sup>o</sup>*bis* dans le contenu minimal de l'étude d'incidences mettent fin à la controverse sur la question de savoir si les compensations doivent être soumises à étude d'incidences, sous réserve du cas des compensations alternatives (discuté plus haut). Sur cette question, voy. HAUMONT, 2007 p. 307; avis n° 42.503/4, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, p. 67.

<sup>89</sup> L'annexe I de la directive 2001/42/CE inclut, dans le contenu minimal du rapport sur les incidences environnementales, un point g « les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement » (nous soulignons).

<sup>90</sup> Voy., pour un exemple en ce sens, C.E., 21 décembre 2006, arrêt n° 166.256, *Leporck et Delfosse*, précité (*supra*, note 42).

R.E.S.A., le « cahier de charges urbanistique et environnemental » (C.C.U.E.), exigé pour la mise en œuvre des Z.A.E.<sup>91</sup>, permettait au promoteur de planifier la mise en œuvre des mesures « d'accompagnement » qui devaient lui être imposées à l'occasion de l'inscription de telles zones au plan de secteur<sup>92</sup>. Cet instrument pourtant très utile n'a pas été maintenu. Le Gouvernement dispose donc d'une large marge d'appréciation pour décider des modalités de la mise en œuvre de la compensation.

La prise en charge de la compensation – potentiellement onéreuse – n'est pas précisée dans le texte. Elle semble donc incomber à la Région wallonne. En réalité, il faut reconnaître qu'en pratique, la faisabilité de la compensation sera souvent évaluée au regard des moyens dont dispose le promoteur de la révision, en particulier des terrains dont il a la maîtrise foncière et qu'il est prêt à « désurbaniser » en échange de la révision souhaitée<sup>93</sup>. Ces considérations ne nous paraissent pas pertinentes pour écarter des compensations écologiquement appropriées, dès lors que les propositions de compensation relèvent du Gouvernement et non du demandeur de la révision (*supra*). Il est plus difficile de savoir si le Gouvernement peut néanmoins imposer à ce dernier, dans l'arrêté, de participer financièrement à la compensation, conformément au principe du pollueur-payeur, inscrit dans l'article D.2, alinéa 3, du livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement<sup>94</sup>. Une habilitation spécifique en ce sens dans l'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3,° du Code nous paraîtrait plus sûre. Rien n'empêche cependant le Gouvernement de le prévoir contractuellement, ce qui semble être le cas en pratique.

De manière à trancher une controverse quant au délai imparti pour réaliser la compensation, il est prévu, depuis le décret du 20 septembre 2007, que « la compensation planologique ou alternative peut être réalisée par phases »<sup>95</sup>.

<sup>91</sup> Article 31bis du Code.

<sup>92</sup> En ce sens, voy. les propos de M. DARDENNE, *in rapport*, *Doc. Parl. wall.*, 74, 2004-2005, n° 45, p. 5.

<sup>93</sup> C'est le cas notamment lors de l'inscription de nouvelles zones d'extraction. Ainsi, dans la révision du plan de secteur de Philippeville-Couvin en vue de l'inscription d'une zone d'extraction à Florennes (*supra*), les compensations planologiques et alternatives ont été rendues possibles par le fait que les terrains à désurbaniser appartenaient tous au carrier qui faisait la demande d'inscription de la nouvelle zone d'extraction (voy. l'A.G.W. du 22 novembre 2007, *M.B.*, 18 janvier 2008). On a dit plus haut que les intercommunales ont une marge de manœuvre plus étendue dans la mesure où elles bénéficient du droit d'exproprier.

<sup>94</sup> Le remboursement d'une partie des plus-values considérables engendrées par l'inscription d'une Z.A.E. ou d'une zone d'extraction pourrait ainsi par exemple être exigé, au cas par cas, au promoteur pour financer, le cas échéant, l'indemnisation des moins-values des compensations planologiques ou des mesures de restauration d'habitats.

<sup>95</sup> Le commentaire des articles indique que, « dans le cadre des compensations territoriales, le Gouvernement peut procéder à l'application d'un *mode de compensation progressif et phasé dans le temps* sur la zone urbanisable soumise à la demande de révision, à l'image du processus établi par l'article 41, 2°, du Code qui permet, par une prescription particulière, une mise en œuvre phasée d'un plan d'aménagement. Ainsi, par exemple, s'agissant de la création d'une zone d'extrac-

L'échelonnement par phases de la compensation devrait, selon nous, être proposé dès l'avant-projet, de manière à pouvoir faire l'objet d'une analyse dans l'étude d'incidences. Il doit en tout cas être fixé dans l'arrêté adoptant définitivement la révision. L'absence d'indication, dans cet arrêté, d'un délai pour la réalisation de la compensation ne nous paraîtrait pas compatible avec la notion même de réalisation par «phases».

Enfin, l'on peut se demander si le respect de la règle de la compensation est sanctionné, à défaut d'indication en ce sens dans l'article 46, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du Code. La réponse paraît évidente: l'existence d'une compensation conforme au prescrit de cette disposition conditionne la légalité de la révision du plan de secteur concernée. Si la réalisation de la mesure compensatoire est échelonnée dans le temps, il nous semble que la non-réalisation d'une des phases de la compensation dans les délais fixés est susceptible d'affecter, rétroactivement, la légalité de l'arrêté de révision, et avec elle, celle de tous les permis délivrés dans le cadre de la mise en œuvre de la zone.

## Titre II

### L'EXTENSION DES POSSIBILITÉS DE DÉROGATION AU PLAN DE SECTEUR

L'appréhension d'une situation nouvelle ou imprévue par la règle d'urbanisme ne nécessite pas toujours sa mise en révision. Dans certaines hypothèses, une suspension ponctuelle et exceptionnelle de ses effets peut suffire. C'est l'objet de la dérogation<sup>96</sup> (chapitre 1<sup>er</sup>). Celle-ci peut, s'agissant du plan de

---

tion opérée par un opérateur privé sur la base du nouvel article 42bis, la concrète mise en œuvre d'une partie de la zone urbanisable peut être subordonnée au déclassement concomitant en zone non urbanisable (entre autres la zone d'espaces verts) d'une partie de la zone qui a été exploitée. Le choix du Gouvernement en matière de compensation territoriale ne doit pas porter sur un immédiat déclassement d'une zone équivalente lors de la décision d'adoption définitive du plan soumis à révision. *Le phasage peut être envisagé tant en ce qui concerne la mise en œuvre de la zone qu'en ce qui concerne son mode de compensation territoriale*» (commentaire des articles, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, pp. 37-38).

<sup>96</sup> Sur la dérogation individuelle au plan de secteur, voy. entre autres Ph. BOUILLARD, «Heurts et malheurs des dérogations au plan de secteur: le cas de l'article 186 du Code wallon», *Amén.*, 1994/4, pp. 287-289; F. HAUMONT, «Les plans de secteur, vingt ans déjà – Contenu et dérogations», *Amén.*, 1994; N.S., «La planification en matière d'environnement et d'aménagement du territoire», pp. 33-45; F. HAUMONT, *Urbanisme – Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, n° 851 et s.; M. PAQUES, «La flexibilité des règles et des plans», *op. cit.*; Ph. BOUILLARD, «Zones et dérogations», in coll., *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, actes du colloque interuniversitaire organisé à Namur les 17 et 18 octobre 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 71-92; J.-F. NEURAY, «Trop de dérogations tuent la dérogation», *Amén.*, 2004/3, pp. 167-16; J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *op. cit.*, pp. 159 et s., pp. 719 et s.; F. HAUMONT, *Urbanisme...*, *op. cit.*, pp. 240 et s., pp. 403 et

secteur, prendre deux formes, à savoir celle d'un plan communal d'aménagement – que l'on n'examinera pas ici, dès lors que cette technique n'a guère évolué substantiellement récemment<sup>97</sup> – ou celle d'une décision individuelle (chapitre 2).

## Chapitre 1<sup>er</sup>

### Les notions de dérogation, d'exception et de modification

La dérogation est présentée, en théorie du droit, à la fois comme l'effet produit par une règle de droit qui conduit à une « limitation du domaine matériel d'application d'une autre règle de droit » et comme la règle qui produit cet effet dérogoire<sup>98</sup>. Plus précisément, au sens strict du terme, la dérogation consiste dans une habilitation spéciale de suspendre ponctuellement et exceptionnellement les effets de la règle, donnée par l'auteur de cette règle à une autre autorité<sup>99</sup>.

La dérogation au sens strict présente cinq caractéristiques essentielles :

- elle n'est possible que si le législateur a prévu une habilitation expresse à cet effet<sup>100</sup> ;
- contrairement à la modification de la règle, la dérogation ne peut jamais emporter une atteinte à une donnée essentielle de la règle (sur cette condition, *cf. infra*) ;
- la dérogation est toujours de stricte application et d'interprétation restrictive<sup>101</sup> ;
- la dérogation ne peut être délivrée qu'à titre exceptionnel (sur cette condition, *cf. infra*) ;

---

s.; Th. DE VILLENFAGNE, « Les plans de secteur à l'épreuve des dérogations en Région wallonne », *Amén.*, 2007/2, pp. 66 et s.; M. PAQUES, « Dérogations et procédure centralisée (127, 110, 112, etc.) – Les plans de secteur wallons font-ils obstacle au développement régional? », in M. PAQUES (dir.), *Questions choisies de droit de l'urbanisme et de droit de l'environnement*, coll. Commission Université – Palais, Liège, Anthemis, vol. 93, 2007, pp. 59-79.

<sup>97</sup> O. DI GIACOMO, « Le plan communal d'aménagement dérogoire: analyse des conditions de la dérogation visée à l'article 48, alinéa 2, du CWATUP », *Amén.*, 2008/3, pp. 167-180.

<sup>98</sup> F. LEURQUIN-DE VISSCHER, *La dérogation en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 9 et 101. Voy. aussi, sur cette notion, D. LAGASSE, « Les critères de distinction entre la dérogation au permis de lotir et la modification du permis de lotir », in *Le permis de lotir – Lotissement: difficultés d'application et propositions de solutions*, coll. Les cahiers de l'urbanisme, hors série, 2001, pp. 103 et s.; M. PAQUES, « Interdictions, autorisation, dérogation », in *Liber amicorum Paul Delnoy*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 1037-1044.

<sup>99</sup> En ce sens, voy. F. LEURQUIN-DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 101; D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 103.

<sup>100</sup> M. PAQUES, « La flexibilité... », *op. cit.*, p. 65.

<sup>101</sup> Pour un exemple récent, C.E., 19 octobre 2006, arrêt n° 163.838, *a.s.b.l. Lives-sur-Meuse, Amén.*, 2007/2, p. 91, reflète M. PAQUES. Voy. aussi la jurisprudence citée par M. PAQUES, *Droit public des biens...*, *op. cit.*, p. 52, note 258.

- enfin, la dérogation ne peut se justifier que par un motif d'intérêt général<sup>102</sup> et doit respecter un rapport de proportionnalité entre l'atteinte portée à l'intérêt général promu par la norme à laquelle il est dérogé et l'intérêt général qui la justifie<sup>103</sup>. L'autorité ne pourrait déroger à un plan pour satisfaire un intérêt individuel que si cet intérêt coïncide lui-même avec l'intérêt général<sup>104</sup> ou, selon certains, s'il reste compatible avec lui<sup>105</sup>. Il s'ensuit que la dérogation octroyée au titre de régularisation, que ce soit par un plan ou par un permis, paraît difficile à admettre. Nous n'examinerons cependant pas cette question délicate ici<sup>106</sup>.

Il existe une différence fondamentale entre la modification d'une règle en vigueur et le fait d'y déroger. Comme le résume bien D. Lagasse, « déroger et modifier, c'est chaque fois supprimer une partie du domaine d'application de la règle ; c'est une amputation ; mais, dans le premier cas, c'est une amputation dans l'application de la règle, dans ses effets ; dans le second cas, c'est une amputation de la règle elle-même »<sup>107</sup>. Modifier, c'est changer le champ d'application de la règle. Déroger, c'est suspendre exceptionnellement son application dans un cas déterminé.

La modification d'une règle générale en vue de soustraire une situation particulière à son champ d'application consiste dans la création d'une *exception* à la règle. L'exception consiste, pour l'auteur de la règle, à en restreindre ou en étendre, dans certaines hypothèses marginales, le champ d'application matériel par une prescription particulière contenue dans la règle elle-même. C'est le

<sup>102</sup> LEURQUIN-DE VISSCHER, 1991, p. 262.

<sup>103</sup> Il serait même logique d'exiger que la dérogation non seulement soit justifiée par des motifs d'intérêt général, mais en outre que ces motifs soient supérieurs aux motifs qui sous-tendent la règle à laquelle il est dérogé. La Cour de justice l'a ainsi reconnu dans son arrêt *Leybucht*, dans lequel il était dérogé au régime de protection d'un site Natura 2000 en vue de lutter contre les inondations (C.J.C.E., 28 février 1991, aff. C-57/89, *Commission c. Allemagne, Leybucht*). Dans cette affaire, la Cour de justice n'a admis de réduction du périmètre des zones de protection spéciale (Z.P.S.) que pour des « raisons impératives d'intérêt général supérieur » aux intérêts écologiques protégés par la directive Oiseaux, à savoir, en l'espèce, le danger d'inondation et la nécessité de protéger les côtes par des digues (points 22 et 23).

<sup>104</sup> LEURQUIN-DE VISSCHER, 1991, p. 263.

<sup>105</sup> En ce sens, TH. DE VILLENFAGNE, *op. cit.*, p. 68.

<sup>106</sup> Sur la question en urbanisme, voy. M. PAQUES, « Les instruments normatifs de l'aménagement du territoire... », *op. cit.*, pp. 296 et s.; M. DELNOY, « Actualités du CWATUP », in M. PAQUES (dir), *Questions choisies de droit de l'urbanisme et de droit de l'environnement*, Liège, Commission Université – Palais, ULg., 2007, p. 29; Th. DE VILLENFAGNE, *op. cit.*, 2007, pp. 74 et s.; O. DI GIACOMO, *op. cit.*, p. 170.

<sup>107</sup> D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 103.

cas, par exemple, des activités récréatives de plein air, admises « exceptionnellement » en zone agricole par l'article 35, alinéa 3, du Code wallon. C'est également le cas des prescriptions générales « dérogatoires » du P.R.A.S.<sup>108</sup>.

L'exception ne doit pas être confondue avec la dérogation au sens strict. Si la première reste d'interprétation restrictive, un élément important la différencie de la seconde. Contrairement à la dérogation, dont le recours doit rester exceptionnel et faire l'objet d'une motivation particulière sur ce point, l'exception s'applique *chaque fois* qu'une situation entre dans son champ d'application, quand bien même celui-ci aurait été défini de façon fort large par l'auteur de la règle. Paradoxalement, le caractère « exceptionnel » de l'application de l'exception ne doit donc pas être démontré au cas par cas<sup>109</sup>, comme c'est le cas pour la dérogation. L'on verra que cette nuance semble avoir été perdue de vue par le législateur en ce qui concerne les permis dérogatoires (*infra*, chapitre 2).

## Chapitre 2 Les permis dérogatoires

Le mécanisme dérogatoire auquel le Gouvernement a le plus souvent recours est de loin celui du permis individuel. L'examen des textes permet d'observer, depuis 1997, une extension considérable des hypothèses de dérogation (section 1) et un assouplissement très net des conditions d'octroi de celles-ci (section 2), au point que l'on peut se demander s'il convient encore de qualifier certains de ces permis de « dérogations » ou s'il ne faut pas y voir une modification implicite des prescriptions applicables dans certaines zones du plan de secteur sous la forme de véritables « exceptions ». Ces dispositions ayant déjà été largement commentées en doctrine<sup>110</sup>, l'on se limitera aux principales évolutions survenues depuis le décret R.E.S.A. La procédure de délivrance des

<sup>108</sup> Ainsi, la prescription générale 0.7 du P.R.A.S. prévoit que « dans toutes les zones, les équipements d'intérêt collectif ou de service public peuvent être admis dans la mesure où ils sont compatibles avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant ». Une telle prescription – qui correspond, en pratique, au permis dérogatoire visé à l'article 127, § 3, du Code en droit wallon – ne peut être considérée comme un système de dérogation individuel mais constitue simplement une règle particulière nuançant la prescription générale applicable. En ce sens, voy. J. VAN YPERSELE ET B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Larcier, Bruxelles, 2006, p. 720.

<sup>109</sup> Sous réserve d'une indication en ce sens par le législateur : voy. par ex. l'article 35 du Code wallon concernant les activités récréatives admises « exceptionnellement » en zone agricole.

<sup>110</sup> Voy. notamment les études suivantes : F. HAUMONT, *Urbanisme...*, *op. cit.*, pp. 240 et s.; Th. DE VILLENFAGNE, *op. cit.*; M. PAQUES, « Dérogations et procédure centralisée... », *op. cit.*

permis dérogatoires n'ayant, pour sa part, pas subi de modifications aussi significatives<sup>111</sup>, elle ne sera pas examinée ici.

## Section 1

### L'extension des hypothèses de dérogation

On distingue, en droit wallon de l'urbanisme, deux types de permis dérogatoires au plan de secteur<sup>112</sup>:

- les permis susceptibles de déroger au seul plan de secteur, visés aux articles 110 à 112 du Code (§ 1<sup>er</sup>), et
- les permis susceptibles de déroger à la plupart des règles d'urbanisme, visés, depuis 2006, à l'article 127, § 3, du Code (§ 2).

Dans les deux cas, les hypothèses de dérogation ont été élargies.

### § 1<sup>er</sup>. Les dérogations spécifiques au plan de secteur

L'on se contentera d'examiner ici les modifications apportées depuis le décret R.E.S.A. aux hypothèses les plus fréquentes de dérogation, à l'exclusion des dérogations délivrées pour l'extraction de roches ornementales dans le cadre d'un chantier de rénovation (article 110 du Code) ou en application de la « règle du comblement » (article 112), qui sont restées globalement inchangées<sup>113</sup>.

#### A. La transformation, l'agrandissement et la reconstruction de bâtiments ou d'installations existants non conformes

L'article 111, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code prévoit que certaines constructions, installations et certains bâtiments existants dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peuvent faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction sous certaines conditions.

---

<sup>111</sup> Le décret du 8 mai 2008 a modifié les exigences de consultation de la D.G.A.R.N.E. à la suite de la modification des dispositions relatives aux établissements Seveso. Voy. l'article 127, § 2, alinéa 4, du Code.

<sup>112</sup> L'on n'examinera donc pas ici les dérogations individuelles aux autres prescriptions urbanistiques régies par les articles 113 et 114 du Code wallon.

<sup>113</sup> L'on signalera néanmoins que le champ d'application de la règle du comblement a été élargi par le décret R.E.S.A. aux « transformations, agrandissements ou reconstructions » et plus seulement aux constructions. Pour une analyse approfondie de chaque hypothèse, voy. notamment J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *op. cit.*, pp. 719 et s.; F. HAUMONT, *Urbanisme...*, *op. cit.* pp. 242 et s.; Th. DE VILLENFAGNE, *op. cit.*, et les références citées.

Le champ d'application de cette disposition a été légèrement étendu en 2006. Peuvent faire l'objet d'une dérogation non seulement les constructions, installations ou bâtiments qui existaient « avant l'entrée en vigueur du plan de secteur », mais aussi, depuis l'entrée en vigueur du décret du 1<sup>er</sup> juin 2006, ceux « qui ont été autorisés » postérieurement à l'entrée en vigueur du plan de secteur. Cette nouvelle hypothèse de dérogation, introduite une première fois sous une forme légèrement différente par le décret du 18 juillet 2002 puis supprimée par le décret R.E.S.A., permet au demandeur de solliciter une ou plusieurs dérogations pour des travaux sur un bâtiment, une construction ou une installation autorisée en dérogation au plan de secteur – notamment sur la base de l'article 127, § 3, du Code wallon – et donc postérieur à celui-ci. Cette modification, combinée avec l'extension du champ d'application de l'article 127, § 3, du Code wallon (*infra*), ouvre la possibilité d'octroyer des dérogations « en cascade », risque qu'avait pourtant voulu écarter le décret R.E.S.A.<sup>114</sup>.

On sait par ailleurs que les possibilités de dérogation portent en principe exclusivement sur la réalisation de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction. Il ressort en principe de cette condition que le mécanisme n'est pas applicable à l'égard des constructions nouvelles<sup>115</sup>. Le Conseil d'État a cependant admis que l'autorité dispose d'une certaine marge d'appréciation quant à l'emplacement du bâtiment dont la « reconstruction » est autorisée, pour autant qu'elle motive sa décision au regard du bon aménagement des lieux<sup>116</sup>.

## **B. L'empiétement marginal sur une zone non conforme à des fins économiques**

L'article 111, alinéa 2, prévoit, pour rappel, la possibilité d'autoriser, dans les périmètres de reconnaissance reconnus en vertu du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, l'agrandissement ou la transformation de bâtiments ou d'installations dans une zone voisine incompatible qui bloque leur extension, en vue d'éviter de devoir procéder à

<sup>114</sup> *Doc. Parl. wall.*, 74, 2004-2005, n° 1, p. 126. Il était cependant prévu dans la première version du projet de décret devenu le décret du 1<sup>er</sup> juin 2006 de ne viser que les immeubles autorisés en vertu de l'article 127 du Code (*Doc. Parl. wall.*, 354, 2005-2006, n° 1, p. 6). Il a été décidé d'étendre la possibilité de dérogation à l'ensemble des bâtiments autorisés, en ce compris par les communes (rapport, *Doc. Parl. wall.*, 354, 2005-2006, n° 11, p. 19).

<sup>115</sup> Par exemple un nouveau bâtiment totalement indépendant du bâtiment existant qu'il ne touche pas (C.E., 12 juin 1992, arrêt n° 39.721, *Boucher*) ou qu'il ne touche que par un angle (C.E., 12 juin 1997, arrêt n° 66.771, *Scheiff*).

<sup>116</sup> C.E., 13 septembre 2007, arrêt n° 174.423, *Blixhe*.

une révision partielle du plan de secteur ou d'adopter un P.C.A. dérogatoire<sup>117</sup>. Cette disposition permet d'éviter la délocalisation d'une activité en expansion tout en contenant cette activité dans le périmètre d'un zoning reconnu par le Gouvernement<sup>118</sup>. Cette hypothèse de dérogation est étudiée plus en détail dans le rapport de J. van Ypersele publié dans ce même ouvrage. Nous nous permettons donc d'y renvoyer.

L'on se contentera de relever que cette hypothèse de dérogation a également été élargie par le décret du 1<sup>er</sup> juin 2006 pour viser non seulement la transformation et l'agrandissement des bâtiments et des installations, mais aussi des « ensembles de bâtiments et installations qui forment une unité fonctionnelle »<sup>119</sup>.

### C. L'implantation de panneaux solaires en zone non conforme

Dans la foulée des mesures prises en matière de performance énergétique des bâtiments et de promotion des énergies renouvelables, le décret du 22 mai 2008 a élargi le champ d'application de l'article 111 en faveur des « modules de production d'électricité ou de chaleur » fonctionnant uniquement à l'énergie solaire, c'est-à-dire les panneaux solaires photovoltaïques ou thermiques<sup>120</sup>. Deux hypothèses sont prévues.

D'une part, l'article 111, alinéa 1<sup>er</sup>, est complété en manière telle que les modules « qui alimentent directement [les constructions, installations ou bâtiments qui sont susceptibles de faire l'objet d'une dérogation en vertu de cette disposition], situés sur le même bien immobilier et dont la source d'énergie est exclusivement d'origine solaire, peuvent être autorisés, en ce compris

<sup>117</sup> *Doc. Parl. wall.*, 309, 2001-2002, n° 1, p. 47, exposé des motifs.

<sup>118</sup> *Doc. Parl. wall.*, 354, 2005-2006, p. 4.

<sup>119</sup> Il semble que, par cette formulation ambiguë, l'objectif poursuivi par le législateur ait été de permettre « l'agrandissement » de ces ensembles par la construction d'un nouveau bâtiment entièrement en dehors de la zone compatible, pour autant qu'elle soit prévue dans le périmètre du zoning et que le bâtiment forme une unité fonctionnelle avec d'autres situés dans la zone compatible (rapport, *Doc. Parl. wall.*, 354, 2005-2006, n° 11, p. 20). L'on ne voit pas comment le texte décretaal, tel qu'il est rédigé, permettrait d'autoriser une construction nouvelle, dès lors que la disposition ne vise que les agrandissements, concept dont la signification n'a pas été modifiée par le décret du 1<sup>er</sup> juin 2006, sauf à considérer que la notion d'agrandissement est à comprendre différemment du sens où il était entendu auparavant. Il eût été plus clair de le préciser.

<sup>120</sup> Le même décret a par ailleurs aménagé une exception en faveur de ces panneaux dans la zone agricole, où ces installations sont désormais admises « exceptionnellement » pour autant qu'elles « ne mettent pas en cause de manière irréversible la destination de la zone » (voy. l'article 35, alinéa 3, tel que modifié par le décret du 22 mai 2008). L'obligation de réversibilité en zone agricole justifierait, selon l'exposé des motifs, que dans cette zone, le recours à la dérogation visée à l'article 111 ne soit pas requis (exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 764, 2007-2008, n° 1, p. 3). Cette différence illustre bien la différence entre le mécanisme de la dérogation et celui de l'exception.

lorsqu'ils sont implantés de manière isolée». Il est donc possible d'autoriser, par une dérogation prise sur la base de l'article 111, alinéa 1<sup>er</sup>, l'implantation en zone non compatible – autre qu'en zone agricole, où la dérogation n'est pas nécessaire<sup>121</sup> – de panneaux solaires alimentant directement des constructions, installations ou bâtiments non conformes au plan de secteur, quand bien même les panneaux solaires ne seraient pas attenants à ceux-ci<sup>122</sup>.

D'autre part, un alinéa 3 a été ajouté à l'article 111, qui stipule que «aux fins de production d'électricité ou de chaleur, peuvent être autorisés dans une zone contiguë les modules qui alimentent directement toute construction, installation ou tout bâtiment situé sur le même bien immobilier, conformes au plan de secteur et dont la source d'énergie est exclusivement d'origine solaire». L'objectif est, dans ce dernier cas, «d'étendre le mécanisme dérogatoire [de l'article 111, alinéa 2, du Code wallon] prévu pour des besoins économiques aux besoins “énergétiques”»<sup>123</sup>. La dérogation peut donc être délivrée en toute zone non conforme (hormis la zone agricole, où elle n'est pas requise, *cf. supra*) et pas uniquement aux entreprises situées dans un périmètre de reconnaissance ou un zonage équivalent<sup>124</sup>.

On notera que, contrairement à ce qui est le cas en zone agricole – où aucune dérogation n'est requise, on l'a dit –, l'implantation de panneaux solaires en vertu de l'article 111 du Code wallon ne permet pas de bénéficier de l'exonération de permis prévue par l'article 262, 2<sup>o</sup>, pour certains panneaux solaires en toiture ni de la dispense d'avis du fonctionnaire délégué pour les panneaux posés sur un bâtiment autre que ceux visés à l'article 262 (article 264, 14<sup>o</sup>, du Code wallon). En effet, ces dispositions ne sont applicables que «pour autant que [les actes et travaux concernés] n'impliquent aucune dérogation à des dispositions légales, décrétales ou réglementaires» (art. 262 et 264, al. 1, du Code wallon).

## § 2. Les dérogations pour les permis dits «publics»

La seconde catégorie de dérogations individuelles au plan de secteur, de loin la plus étendue, concerne un certain nombre de «permis publics».

<sup>121</sup> Par exemple une zone de cours et jardins située en zone d'espaces verts.

<sup>122</sup> En ce sens, exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 764, 2007-2008, n° 1, p. 3.

<sup>123</sup> En ce sens, exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 764, 2007-2008, n° 1, p. 3.

<sup>124</sup> L'exposé des motifs ajoute que, «Dans les deux cas, il s'agit bien des capteurs solaires destinés à la production domestique privée. Ne sont donc visées ni les installations collectives de modules de production ni les installations publiques d'un réseau de distribution ou de production d'électricité». En outre, «la notion de “même bien immobilier” doit se comprendre au sens d'une même propriété qui peut comporter plusieurs parcelles portant des numéros cadastraux différents» (exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 764, 2007-2008, n° 1, p. 3).

### A. Le transfert de la compétence à la Région pour une série d'actes et travaux d'intérêt public ou régional

On sait que le CWATUP transfère la compétence de délivrer les permis d'urbanisme et de lotir au Gouvernement ou au fonctionnaire délégué dans une série d'hypothèses visées à l'article 127, § 1<sup>er</sup>. Depuis la nouvelle législature, ces hypothèses ont été considérablement élargies, en manière telle qu'aujourd'hui, pas moins de dix catégories de permis relèvent de la compétence régionale et non plus communale. Cette extension est très significative, puisqu'elle centralise la compétence pour délivrer les permis dans toute une série de zones, sans considération pour la nature des actes et travaux en cause<sup>125</sup>. Le législateur justifie cette extension spatiale et matérielle des compétences régionales dans la délivrance des permis « publics » par le fait que les actes et travaux concernés seraient tous « issus ou liés à l'action opérationnelle du Gouvernement dans le domaine de l'aménagement du territoire », dans la mesure où la Région wallonne consentirait, pour ces projets ou dans ces zones, des investissements importants<sup>126</sup>.

### B. La possibilité de déroger au plan de secteur pour certains « permis publics »

Parallèlement à cette centralisation croissante des compétences, le législateur a entendu permettre à une partie de ces permis de bénéficier de la possibilité de déroger au plan de secteur, à certaines conditions. Cette possibilité est désormais régie par une disposition unique, l'article 127, § 3, du Code wallon, qui a remplacé les différentes dispositions dérogatoires, à savoir, notamment, l'ancien article 110 du Code – relatif aux dérogations pour les permis sollicités par des personnes morales de droit public ou qui concernent des actes et travaux d'utilité publique – ainsi que, notamment, l'article 168, § 5, du Code wallon – relatif aux dérogations dans les S.A.E.D. L'objectif affiché du Gouvernement est de faire de l'article 127, §§ 1<sup>er</sup> et 3, du Code wallon « une des pierres angulaires de la politique de relance économique » de la Région wallonne<sup>127</sup>. Il permettrait en effet de faciliter les investissements en Wallonie par une accélération du processus décisionnel<sup>128</sup>. Ce ne serait pas le cas de l'article 114 du Code wallon, qui laisse au collègue communal la possibilité de

<sup>125</sup> Voy. l'article 127, § 1<sup>er</sup>, 4°, 5°, 6°, 8°, 9° et 10°, du Code wallon.

<sup>126</sup> Voy. *Doc. Parl. wall.*, 74, 2004-2005, n° 1, pp. 10 et 108.

<sup>127</sup> Exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2007-2008, n° 1, p. 2. Plus loin, on lit que « La modification de l'article 127, §§ 1<sup>er</sup> et 3, du Code s'inscrit évidemment dans la même politique que celle de la révision de l'article 34 du même Code. Il s'agit de relancer l'économie wallonne et l'on se référera, à ce sujet, aux considérations mentionnées à propos de l'article 34 » (p. 22).

<sup>128</sup> Exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2007-2008, n° 1, p. 22.

refuser un projet pour lequel le fonctionnaire délégué a pourtant octroyé une dérogation<sup>129</sup>.

Désormais, les permis « publics » qui peuvent faire l'objet d'une dérogation au plan de secteur sont :

- les permis sollicités par des personnes morales de droit public dont la liste est fixée à l'article 274 du Code (article 127, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>) ;
- les permis qui concernent des actes et travaux d'utilité publique visés à l'article 274*bis* (2<sup>o</sup>) ;
- les permis qui concernent des actes et travaux situés dans une zone de services publics et d'équipements communautaires (« zones bleues ») ou dans les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes visés à l'article 21 du Code (« zones blanches »)<sup>130</sup> (4<sup>o</sup>) ;
- les permis qui concernent des actes et travaux situés dans le périmètre d'un site à réaménager (S.A.R.) (au sens de l'article 169, § 4, du Code) ou d'un site de réhabilitation paysagère et environnementale (S.R.P.E.) (au sens de l'article 182 du Code) (5<sup>o</sup>).
- les permis qui concernent les constructions et équipements de service public ou communautaires (7<sup>o</sup>) ;
- les permis qui concernent des actes et travaux situés dans un périmètre de remembrement urbain (8<sup>o</sup>).

Les dérogations ne sont en revanche pas admissibles pour les permis qui concernent des actes et travaux qui s'étendent sur le territoire de plusieurs communes (3<sup>o</sup>), ceux qui sont situés dans les périmètres de reconnaissance visés par le décret « infrastructures » (6<sup>o</sup>), ceux qui sont projetés dans une zone d'extraction ou dans un établissement d'extraction de pierres ornementales (9<sup>o</sup>) ainsi que ceux qui sont situés dans les sites proposés ou désignés comme sites Natura 2000 (10<sup>o</sup>).

Alors qu'avant 2005, l'article 110 ne permettait l'octroi de dérogations, pour les permis dits « publics », qu'en vue de l'implantation d'équipements communautaires ou de service public, aujourd'hui, l'article 127, § 3, ouvre la dérogation à une série d'actes et travaux d'utilité purement privée, au nom de l'impératif de relance économique.

<sup>129</sup> C. const., 20 juin 2007, arrêt n° 87/2007, point A.8.4.1.

<sup>130</sup> Cette mention n'est pas pertinente en ce qui concerne le plan de secteur dans la mesure où, par définition, les zones « blanches » ne reçoivent pas d'affectation et ne font l'objet d'aucune prescription (C.E., 10 février 2005, arrêt n° 140.483, *La Renaissance*). Il n'est donc pas possible, juridiquement, d'y déroger, comme l'a confirmé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 87/2007 du 20 juin 2007 (point B.8.2) (*infra*). En revanche, elle reste d'application en ce qui concerne les prescriptions des P.C.A., R.C.U. et plans d'alignement (non examinés ici).

Enfin, il faut également mentionner une catégorie particulière de « permis publics » susceptibles d'être dérogoires, à savoir celle des permis visés par le décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général<sup>131</sup>. L'article 2 de ce décret prévoit que « Lorsque les actes et travaux énumérés à l'article 1<sup>er</sup> sont visés à l'article 84 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, le permis est délivré par le Gouvernement ou son délégué selon les modalités et les conditions fixées à l'article 127 du même Code, en ce compris celles du paragraphe 3 dudit article ». La liste des projets considérés comme justifiés par des motifs impérieux d'intérêt général visée à l'article 1<sup>er</sup> – comme les travaux d'extension de l'aéroport de Bierset ou du R.E.R. – ne contient, à ce jour, que des projets qui, *a priori*, relèvent des hypothèses visées à l'article 127, § 3, du Code wallon<sup>132</sup>. Rien n'exclut cependant que le législateur modifie cette liste à l'avenir pour y inclure des projets qui sortent de ces hypothèses. Il s'agirait dans ce cas d'une modification implicite de l'article 127, § 3, du Code, mais aussi des plans de secteur, non nécessairement conforme au droit international et communautaire, à défaut d'avoir été soumise à évaluation des incidences et à participation.

### C. Les dérogations par zone, signe de l'abandon progressif du plan de secteur comme outil de planification spatiale ?

En ce qui concerne les possibilités de dérogation liées à des zones ou périmètres particuliers – à savoir la zone de services publics et d'équipements communautaires, les S.A.R. et S.R.P.E. et les périmètres de remembrement urbain (P.R.U.) –, on pourrait se demander si l'affectation et les prescriptions fixées par le plan de secteur sont encore, *de jure*, applicables à l'autorité régionale dans ces périmètres. Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peuvent en effet y délivrer des permis pour n'importe quel type de constructions ou d'installations, depuis la villa quatre façades jusqu'à l'usine Seveso en passant par la grande surface commerciale, pour autant qu'ils respectent certaines conditions assez floues (*infra*). À ce titre, ces zones se rapprochent désormais de « zones blanches »<sup>133</sup> susceptibles d'accueillir n'importe quelle activité, construction ou installation.

<sup>131</sup> M.B., 25 juillet 2008.

<sup>132</sup> Il semble que, en pratique, peu de projets visés à cette disposition dérogent effectivement au plan de secteur.

<sup>133</sup> À ceci près que, en dehors des zones blanches visées à l'article 21, le plan de secteur conserve son affectation de principe.

L'impact de cette évolution sur les paysages urbains et ruraux pourrait être plus important que ne le soutient le Gouvernement<sup>134</sup>. Ainsi par exemple, si les zones de services publics et d'équipements communautaires étaient déjà, avant la modification de l'article 127 du Code wallon, des zones urbanisables, elles n'étaient pas destinées à accueillir des constructions et installations agricoles, industrielles ou commerciales d'utilité purement privée, dont le potentiel de nuisances peut être très élevé. Les appétits du privé étant sans commune mesure avec les besoins en équipements collectifs, ceci risque non seulement d'accélérer considérablement l'urbanisation des zones bleues et, partant, d'obliger le Gouvernement à faire un usage plus important, à l'avenir, des dérogations pour les équipements collectifs « hors zones bleues », déstructurant ainsi toute la réflexion spatiale qui a guidé le zonage au plan de secteur<sup>135</sup>. De même, dans le périmètre d'un P.R.U., le Gouvernement semble habilité à urbaniser n'importe quelle zone non urbanisable, ce sans aucune compensation ni évaluation stratégique environnementale au sens de la directive 2001/42/CE<sup>136</sup>.

Surtout, c'est l'affaiblissement du plan de secteur en tant qu'instrument clé de l'aménagement du territoire qui paraît préoccupant. S'il est vrai que, à la suite de la centralisation de la procédure de délivrance des permis, « la vision que peut avoir le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué est nécessairement plus globale et cohérente à l'échelle d'une région ou de l'ensemble de la Région wallonne que ne peut l'être celle des collèges des bourgmestre et

<sup>134</sup> Voy. les discussions à ce propos entre les parties dans l'arrêt n° 87/2007 précité.

<sup>135</sup> Cette situation est notamment préoccupante dans les terrains militaires – affectés en « zone bleue » par l'effet du décret du 27 novembre 1997 – dont un certain nombre présente un intérêt biologique exceptionnel du fait précisément qu'ils ont été réservés aux seules activités militaires et ont été à ce titre proposés comme sites Natura 2000.

<sup>136</sup> Ce périmètre peut être inscrit n'importe où en Région wallonne par une simple décision du Gouvernement, pour autant que ledit périmètre « vise tout projet d'urbanisme, de requalification et de développement de fonctions urbaines qui nécessite la création, la modification, l'élargissement, la suppression ou le surplomb de la voirie par terre et d'espaces publics ». En clair, il s'agit d'inscrire, n'importe où au plan de secteur, de nouvelles zones destinées à l'urbanisation – pour autant qu'elles visent un projet précis, de quelque nature qu'il soit, privée ou publique – sans qu'aucune évaluation des incidences soit requise ni que les règles de l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code wallon soient applicables. Même si l'outil « P.R.U. » est destiné avant tout à redynamiser les centres urbains et que les travaux préparatoires insistent sur le fait que cet outil vise avant tout « la requalification et le développement intégré des fonctions urbaines », notamment dans la zone d'habitat (commentaire des articles, *Doc. Parl. wall.*, 354, 2005-2006, n° 1, p. 5), rien ne semble s'opposer, juridiquement, à ce que des zones naturelles, d'espaces verts, de parc, forestières ou agricoles soient incluses dans ces périmètres et à ce qu'elles changent d'affectation pour cette raison. L'on est dès lors en droit de se demander si la délimitation de tels périmètres n'est pas soumise au respect de la directive 2001/42/CE. Le législateur a jugé qu'il pouvait faire application du mécanisme de dispense prévu par l'article 3, § 3, pour cette directive à l'égard des P.R.U. (voy. les justifications données *in* exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2007-2008, n° 1, p. 24 et s., spéc. p. 27).

échevins »<sup>137</sup>, en revanche, l'extension des possibilités de dérogation marque un certain abandon par le Gouvernement du plan de secteur comme instrument de planification spatiale de l'implantation d'une série de projets d'importance régionale, au nom des exigences de relance économique. Or, les projets visés à l'article 127, § 3, sont potentiellement des projets de grande envergure qui, pour cette raison, peuvent avoir autant sinon plus d'impact à eux seuls que la majorité des permis délivrés par les communes. Ceci justifie en soi qu'une réflexion spatiale globale soit menée pour déterminer la localisation future de ces projets et évaluer les effets cumulatifs sur l'environnement et le tissu socio-économique de ces projets d'urbanisation qui, pris individuellement, n'ont pas nécessairement ces effets. C'est précisément l'objet des plans de secteur.

#### D. La conformité au principe de *standstill* et au principe de non-discrimination

Pour autant, cette extension des hypothèses de dérogation constitue-t-elle une régression sensible dans la protection accordée à l'environnement susceptible de violer le principe de *standstill*? Pourrait-elle par ailleurs constituer une atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination? Alors que le Gouvernement s'est attaché à démontrer que ce n'était pas le cas dans les travaux préparatoires du décret du 20 septembre 2007<sup>138</sup>, la Cour constitutionnelle a été saisie de deux recours sur cette double question.

Dans son arrêt n° 137/2006 du 14 septembre 2006, la Cour d'arbitrage a été saisie d'un recours en annulation contre l'article 127 dans sa version modifiée par le décret R.E.S.A., mais avant modification par le décret du 27 octobre 2005<sup>139</sup>. Dans cet arrêt, le requérant critiquait l'article 127 en ce que les trois nouvelles hypothèses d'application de la procédure méconnaissaient le principe d'égalité et de non-discrimination et, pour deux hypothèses, portaient atteinte au principe de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution.

La Cour a rejeté les moyens pris de la violation tant du principe de *standstill* que du principe d'égalité. Elle a considéré que cette disposition, qui a pour objectif une simplification administrative « en faveur des permis issus ou liés à l'action opérationnelle du Gouvernement dans le domaine de l'aménagement du territoire », ne constituait pas une régression sensible de la protection de l'environnement en se fondant sur le fait que, entre autres, les dérogations prévues à l'article 110 étaient déjà ouvertes aux « constructions et équipements de service public ou communautaire » et que les nouvelles hypothèses pour

<sup>137</sup> Exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2007-2008, n° 1, p. 22.

<sup>138</sup> Voy. les longs développements in exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2007-2008, n° 1, pp. 14 et s.

<sup>139</sup> C.A., 14 septembre 2006, arrêt n° 137/2006.

lesquelles la procédure de permis public était rendue applicable « paraissent relever toutes les trois de ce type d'actes et travaux »<sup>140</sup>. Et d'ajouter que l'article 110 (dans sa version antérieure au décret du 27 octobre 2005) prévoyait que les actes et travaux étaient admissibles « pour autant soit qu'ils respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage » et que l'article 114 n'ouvrait la dérogation qu'à titre « exceptionnel » (*infra*).

Dans son arrêt du 20 juin 2007 n° 87/2007, qui portait sur la version de l'article 127 postérieure à sa modification par le décret du 27 octobre 2005, la Cour a de nouveau été saisie des mêmes moyens à la suite, notamment, de l'élargissement, par ce décret, du champ de la dérogation à trois nouvelles hypothèses – à savoir les permis qui concernent des actes et travaux situés dans une zone de services publics et d'équipements communautaires (« zone bleue ») ou dans les « zones blanches » au sens des articles 28 et 21 du Code wallon, et les permis qui concernent les constructions et équipements de service public ou communautaires (art. 127, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup> du Code wallon).

Le Cour n'a, en toute logique, retenu aucun des deux griefs s'agissant des « zones blanches » visées à l'article 21 du Code wallon. À son estime, par définition, « ces parties de territoire sont dépourvues de toute affectation selon ces plans ». Il « n'est dès lors pas possible qu'un permis d'urbanisme ou un permis de lotir délivré pour des actes et travaux situés dans l'un de ces domaines puisse déroger au plan de secteur », ce qui empêche de considérer que la disposition critiquée entraîne une régression sensible dans la protection de l'environnement ou une discrimination<sup>141</sup>.

Elle a en revanche admis cette fois que, s'agissant des « zones bleues », l'article 127, § 3, tel que modifié, « multiplie les cas dans lesquels l'autorité qui délivre un permis d'urbanisme ou un permis de lotir peut déroger aux règles énoncées par l'article 28 du CWATUP, de manière telle que la portée des prescriptions qui s'attachent aux zones concernées s'en trouve fortement amoindrie »<sup>142</sup>. Compte tenu par ailleurs de la suppression de l'exigence du caractère exceptionnel de la dérogation (*cf. infra*), elle a admis que « La disposition attaquée constitue dès lors une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement sain des personnes dont l'environnement peut être affecté par la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'un permis de lotir portant sur des actes et travaux situés dans une zone à laquelle s'applique la prescription visée à l'article 28 du CWATUP »<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> Point B.13.2.

<sup>141</sup> Point B.8.2.

<sup>142</sup> C.const., 20 juin 2008, arrêt n° 87/2008, point B.9.1.

<sup>143</sup> Point B.9.1 précité.

Elle a toutefois considéré que cette régression était justifiée par des motifs d'intérêt général, d'ordre socio-économique, à savoir, en substance, redynamiser les centres des villes et villages par une plus grande mixité des fonctions et par le « recyclage » de certaines zones urbanisables dont la destination ne serait plus d'actualité<sup>144</sup> et répondre à un besoin en terrains urbanisables pour l'implantation d'activités économiques<sup>145</sup>. Elle a par ailleurs rejeté le moyen pris de la violation du principe d'égalité, au motif que l'extension des hypothèses de dérogation dans les zones visées à l'article 28 du Code wallon n'emportait pas pour autant une révision des plans de secteur (*infra*)<sup>146</sup>.

Enfin, s'agissant, du transfert, par le décret du 27 octobre 2005, de la possibilité de déroger au plan de secteur pour l'implantation de constructions et d'équipements de services publics et communautaires de l'article 110 à l'article 127, § 3, du Code wallon, la Cour a jugé que les conditions imposées à la délivrance de ces dérogations étaient les mêmes que celles qui s'imposaient à l'autorité sous l'empire du décret R.E.S.A. Partant, le principe de *standstill* n'est pas violé (*infra*).

Cet arrêt ne résout pas certaines questions. D'une part, l'on doit regretter l'absence de toute vérification par la Cour de la *pertinence* et à la *proportionnalité* de la régression sensible apportée à la protection de l'environnement par le décret précité, alors qu'il est admis qu'il s'agit d'une étape nécessaire du contrôle du respect du principe de *standstill*<sup>147</sup>. Or, en l'espèce, en dépit des affirmations du Gouvernement<sup>148</sup>, force est de constater que les explications

<sup>144</sup> *Doc. Parl.wall.*, 208, 2004-2005, n° 5, pp. 3 et s. (voy. le détail au point B.9.2 de l'arrêt).

<sup>145</sup> *C.R.I.*, Parlement wallon, 26 octobre 2005, n° 6, pp. 15 à 17 (voy. le détail au point B.9.2 de l'arrêt).

<sup>146</sup> Point B.9.3.

<sup>147</sup> Dans ses autres arrêts sur le principe de *standstill* en matière d'environnement, la Cour constitutionnelle ne semble pas avoir clairement procédé à ces vérifications (voy. *C.const.*, 14 septembre 2006, arrêts nos 135/2006 et 137/2006; 28 septembre 2006, arrêt n° 145/2006; 31 juillet 2008, arrêt n° 114/2008; en ce sens, I. HACHEZ, «Lorsque Cour d'arbitrage et *standstill* se rencontrent...», note sous *C.A.*, 14 septembre 2006, arrêt n° 137/2007, *J.T.*, 2007, p. 153). En revanche, la section de législation du Conseil d'État exige un tel rapport de proportionnalité, lorsqu'elle affirme que l'obligation de *standstill* «s'oppose à l'adoption de mesures tendant à réduire sensiblement le niveau de protection des droits que reconnaît la disposition constitutionnelle précitée – ici le droit à la protection d'un environnement sain – par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnement juridique, sauf si une telle diminution du niveau de protection existant est concrètement et raisonnablement justifiée par un motif impérieux d'intérêt général» (avis L.42.042/4, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, p. 53) (nous soulignons).

<sup>148</sup> Le Gouvernement s'était défendu de la pertinence des mesures visées à l'article 127 du Code. Selon l'arrêt, «Le Gouvernement wallon estime que l'article 127, §§ 1<sup>er</sup> et 3, du CWATUP contribue à la relance économique par la simplification administrative qu'il réalise et que cette disposition s'inscrit de ce fait dans la voie suggérée par l'Organisation de coopération et de développement économiques et par l'Union européenne, de sorte qu'elle constitue une mesure adéquate pour atteindre les objectifs impérieux d'intérêt général que s'est fixés le Gouvernement. Ce dernier

sont parfois approximatives sur ces questions et auraient justifié un contrôle plus strict par la Cour<sup>149</sup>.

D'autre part, la Cour fait clairement référence, pour déterminer le caractère sensible de la régression dans la protection de l'environnement, à la législation en vigueur à la veille de l'entrée en vigueur du décret du 27 octobre 2005, soit le CWATUP tel que modifié par le décret R.E.S.A.<sup>150</sup>. Elle confirme ainsi son appui à la thèse dite du « point mobile », selon laquelle la régression s'évalue par rapport à la législation en vigueur immédiatement avant sa modification et non par rapport à la législation applicable lorsque l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution est lui-même entré en vigueur<sup>151</sup>. Cette interprétation, qui est la seule qui ne vide pas de sa substance l'article 23, soulève cependant la question de savoir quelle norme de référence adopter lorsque la législation applicable à la veille de la modification querellée a elle-même déjà diminué le niveau de protection accordé à l'environnement par rapport à la législation applicable avant sa propre entrée en vigueur. Il peut arriver en effet que le législateur provoque une régression de la protection de l'environnement par petites touches successives, qui, prises individuellement, n'apparaissent pas sensibles mais qui, cumulativement, ont cet effet. Cet « effet cumulatif » d'une série de régressions successives ne peut évidemment s'apprécier qu'au regard du niveau de protection de l'environnement le plus élevé atteint par la législation antérieurement<sup>152</sup>. À défaut, le législateur aurait beau jeu de « détricoter » une législation protectrice de l'environnement en faisant passer la régression souhaitée par le biais de décrets successifs plutôt que dans un seul décret. Or, c'est précisément le cas en ce qui concerne le régime des dérogations individuelles au plan de secteur, qui s'est considérablement assoupli depuis 1997, mais uniquement par touches successives et non en une fois. La Cour ne donne

---

allègue que, compte tenu, d'une part, de la vision plus globale du ministre ou du fonctionnaire délégué et, d'autre part, de l'accélération du processus d'autorisation, la réforme attaquée facilite les investissements en Wallonie » (point 4.3.2).

<sup>149</sup> Ainsi, l'affirmation selon laquelle la possibilité de déroger au plan de secteur dans les terrains militaires contribuera à la relance économique « au cœur des villes » (*Doc. Parl.wall.*, 208, 2004-2005, n° 5, pp. 3 et s.) nous paraît pour le moins rapide, dans la mesure où, à l'exception de certaines casernes, ces terrains sont pour la plupart situés à l'écart des zones habitées pour des raisons évidentes de sécurité, qui plus est dans des sites présentant souvent un grand intérêt biologique...

<sup>150</sup> Voy. le point B.7.2. de l'arrêt.

<sup>151</sup> Sur cette question, voy. I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 153. L'auteur considère que la Cour n'a pas, dans son arrêt 137/2006, tranché la question. Il nous semble pourtant, à titre personnel, que la référence que fait la Cour, dans son considérant de principe, à la « législation applicable » (point B.7.1. dans l'arrêt 137/2006; B.5 dans l'arrêt 87/2007) contient déjà, en soi, une reconnaissance de la thèse du point mobile, dès lors que la législation « applicable » est nécessairement celle qui est en vigueur à la veille de sa modification par la norme querellée. Mais il est vrai que dans ses arrêts précédents, la Cour n'identifiait pas avec précision la « législation applicable ».

<sup>152</sup> En ce sens, I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 153.

pas de réponse à cette question, se contentant d'examiner la régression au regard des possibilités de dérogation admises sous l'empire du décret R.E.S.A.

## Section 2

### L'affaiblissement des conditions de fond encadrant l'octroi des permis dérogoires

L'élargissement du champ d'application des différentes dérogations n'aurait pas à ce point affaibli le plan de secteur si les conditions d'octroi des dérogations n'avaient pas été supprimées ou assouplies une à une, du moins en ce qui concerne les dérogations pour les « permis publics ». L'octroi des dérogations s'en trouve fortement facilité, comme semble en attester la pratique administrative<sup>153</sup>. Cette évolution contraste avec l'interprétation stricte que donne le Conseil d'État des différentes conditions applicables. L'on examinera chaque condition successivement, sans cependant rappeler toute la jurisprudence antérieure.

#### § 1<sup>er</sup>. L'interdiction de porter atteinte à l'essence de la règle

On a déjà indiqué que, par nature, une dérogation ne peut porter atteinte à l'essence de la règle concernée, sous peine d'être soumise aux principes qui régissent sa modification. En droit de l'urbanisme, la jurisprudence du Conseil d'État considère de façon constante qu'une dérogation ne peut être accordée si elle met en péril une donnée essentielle du plan<sup>154</sup>. L'effet cumulatif des dérogations doit être pris en compte<sup>155</sup>. Cette condition est appréciée au cas par cas et *in concreto*<sup>156</sup>. Comme le souligne M. Paques, « appliquée au zonage,

<sup>153</sup> Voy. en ce sens les travaux préparatoires du projet de décret devenu le décret du 27 octobre 2005, qui a supprimé l'exigence du caractère exceptionnel de la dérogation en raison de l'octroi « systématique » de ces dernières dans la pratique (exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 208, 2004-2005, n° 1, p. 3, cité ci-après).

<sup>154</sup> C.E., 28 février 1967, arrêt n° 12.250, *Delafontaine*; C.E., 8 juin 1973, arrêt n° 15.909, *Thiebault et Lefebvre*. Par analogie, en matière de planification, voy. C.E., 2 avril 1976, arrêt n° 17.553, *Peeters, J.T.*, 1976, pp. 479 et s., obs. F. HAUMONT; avis du 12 octobre 1979 de la section d'administration du Conseil d'État, *in* WASTIELS et VAN ACKERE, mise à jour perm., p. VI-D31. En ce sens, voy. aussi LEURQUIN-DE VISSCHER, 1991, pp. 259-260 et les références citées.

<sup>155</sup> Le Conseil d'État, chambre flamande, a déjà jugé que, lorsque différentes dérogations sont sollicitées, dérogations qui, prises chacune séparément, ne portent pas atteinte aux éléments essentiels des prescriptions urbanistiques, il convient également de vérifier si les différentes dérogations prises *dans leur ensemble* ne remettent pas en cause l'économie des prescriptions urbanistiques auxquelles il est dérogé (C.E., 18 mars 2004, arrêt n° 129.451, *Mussche et crts, TROS*, 2004/34, p. 93, obs. F. DE PRETER. Voy. aussi C.E., 25 septembre 2002, arrêt n° 110.657, *Meeus*).

<sup>156</sup> Pour des exemples de permis annulés pour violation de cette règle, voy. par exemple C.E., 19 janvier 1979, arrêt n° 19.388, *Vande Poele et Gratien*; C.E., 17 octobre 1980, arrêt n° 20.649, *Van Gijseghe*; C.E., 7 mai 1992, arrêt n° 39.335, *Van de Weghe et Cocquet*.

l'interdiction de dénaturer signifie que la dérogation ne peut conduire à ce que la zone, prise dans son ensemble, cesse d'avoir l'affectation prévue par le plan. Il y a là place pour une appréciation de proportionnalité entre l'importance de la dérogation et celle de la zone, de son affectation, de son étendue<sup>157</sup>. L'on peut, nous semble-t-il, rapprocher cette condition de l'exigence de compatibilité avec la destination générale de la zone, prévue par exemple en droit bruxellois pour certaines « dérogations » au P.R.A.S.<sup>158</sup>.

L'on est en droit de se demander si le législateur wallon n'a pas tenté de supprimer, par le décret du 27 octobre 2005, l'interdiction de porter atteinte à l'essence de la règle dans l'article 127, § 3, du Code wallon, parallèlement à la suppression du caractère exceptionnel de la dérogation (*cf. infra*). Jusqu'à sa modification par le décret précité, l'article 127, § 3, du Code prévoyait que, pour certains actes et travaux visés à l'article 127, § 1<sup>er</sup>, « le permis peut être accordé sur la base de l'article 110 », lequel renvoyait à l'article 114 du Code, qui prévoit la possibilité d'octroyer des « dérogations ». Par définition, celles-ci ne peuvent porter atteinte à une donnée essentielle du plan, on l'a dit. Le décret du 27 octobre 2005 a modifié ce texte pour permettre désormais au Gouvernement ou au fonctionnaire délégué de « s'écarter » du plan de secteur<sup>159</sup>, tout en supprimant l'obligation explicite de justifier du caractère exceptionnel de la dérogation qui figure à l'article 114 du Code.

Combinée avec l'extension considérable des hypothèses de dérogation (*supra*) et l'affaiblissement des autres conditions d'octroi de ces permis (*infra*), cette modification pourrait laisser entendre que l'autorité est désormais affranchie du respect du plan de secteur dans les hypothèses visées à l'article 127, § 3, du Code, et qu'elle ne doit plus, partant, justifier que le permis ne remet pas en cause une donnée essentielle du plan. À suivre cette interprétation, l'on pourrait se demander si le décret du 27 octobre 2005 et ses successeurs n'ont pas modifié implicitement les prescriptions applicables du plan de secteur dans certaines zones, en habilitant l'autorité régionale, par la voie d'une exception générale, à autoriser des constructions et installations non

<sup>157</sup> M. PAQUES, « Dérogations et procédure centralisée (127, 110, 112, etc.). Les plans de secteur wallons font-ils obstacle au développement régional? », *op. cit.*, p. 59.

<sup>158</sup> Voy. la prescription générale 0.7 du P.R.A.S. qui exige que l'implantation hors zone d'équipements collectifs ou de services publics soit compatible avec la destination générale de la zone. En droit wallon, l'ancien article 186 du Code imposait lui que le projet autorisé sur la base de la dérogation pour les constructions préexistantes au plan de secteur « hors zones » soit « conforme au caractère général de la zone », ce qui est plus strict (voy. les exemples de jurisprudence du Conseil d'État *in* F. HAUMONT, *Urbanisme...*, *op. cit.* p. 247).

<sup>159</sup> Cette formulation était cependant déjà utilisée dans l'ancien article 127, § 3, qui prévoyait que l'autorité régionale pouvait accorder des permis « en s'écarter » des prescriptions d'un P.C.A., d'un R.C.U. ou d'un plan d'alignement.

conformes, lorsqu'elles se trouvent dans certaines zones, comme une zone de services publics et d'équipements communautaires ou un P.R.U. Il y a fort à parier, selon nous, que ce sera le cas en pratique<sup>160</sup>.

Si l'on interprète l'article 127, § 3, du Code wallon dans sa version actuelle, comme une modification implicite des plans de secteur, se poserait alors la question du respect, par le décret du 27 octobre 2005, des règles internationales et communautaires en matière respectivement de participation et d'évaluation des incidences des plans et programmes, qui couvrent la modification législative des plans et programmes<sup>161</sup>.

Dans l'arrêt 87/2007, la Cour a été saisie de cette question par les requérants, qui soutenaient que l'article 127, § 3, du Code wallon révisait, en réalité, les plans de secteur en violation du principe d'égalité, lu à la lumière des articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus et de la directive 2001/42/CE. La Cour a rejeté le moyen, au motif que « l'article 127, § 3, du CWATUP (...) n'a pas pour objet de modifier la destination des zones auxquelles s'applique la prescription de l'article 28 du CWATUP. La disposition attaquée se limite à donner à l'autorité compétente (...) la faculté de déroger au plan de secteur, dans le respect des conditions déterminées par cette disposition. La délivrance de ces permis reste en principe soumise aux règles énoncées à l'article 28 du CWATUP. Des dispositions dérogatoires doivent du reste toujours s'interpréter de manière restrictive et leur application doit être dûment motivée.

La disposition attaquée n'affecte pas non plus le périmètre ou la localisation des zones auxquelles s'applique l'article 28 du CWATUP, figurant dans les plans de secteur applicables avant son entrée en vigueur.

La disposition attaquée ne peut donc être assimilée à une révision des plans de secteur »<sup>162</sup>.

La Cour en conclut que, « Dès lors que la disposition attaquée ne peut être assimilée à une révision des plans de secteur », elle ne doit pas examiner les dispositions de droit international et de droit européen.

Il ressort de cet arrêt que le mécanisme prévu par l'article 127, § 3, constituerait toujours, selon la Cour, un mécanisme dérogatoire – elle parle de la « faculté de déroger » et de « dispositions dérogatoires » – en dépit de l'utilisation du mot « s'écarter » et de la suppression formelle de la condition du caractère exceptionnel, pourtant inhérent à toute dérogation (*cf. infra*). Si tel est

<sup>160</sup> En effet, il semble très probable que la délivrance des « permis publics » dérogatoires entraîne indirectement, par l'envergure des projets concernés, leur effet cumulatif et par l'étendue spatiale des zones concernées (*supra*), une véritable modification de l'affectation de certaines zones fixée par le plan de secteur, portant ainsi atteinte à un élément essentiel de celui-ci.

<sup>161</sup> Sur cette question, voy. notre thèse de doctorat, à paraître.

<sup>162</sup> C. const., n° 87/2007, point B.9.3.

le cas, il faut donc en déduire que les dérogations accordées sur la base de cette disposition ne peuvent pas porter atteinte à une donnée essentielle du plan, en particulier la destination générale de la zone. L'article 127, § 3, ne pourrait donc pas être utilisé comme un substitut à la procédure de révision des plans de secteur<sup>163</sup>.

Pour tout avouer, nous ne sommes pas totalement convaincus par le raisonnement tenu par la Cour. Il nous semble que, quoi qu'en dise la Cour, l'article 127, § 3, du Code wallon a pour effet de modifier implicitement la destination de la zone d'équipement communautaire et de services publics en la transformant, *de facto* et *de jure*, en une « zone blanche »<sup>164</sup> dans laquelle l'autorité régionale est compétente pour autoriser n'importe quel type d'activité ou de projet, d'utilité privée ou publique. C'était au demeurant l'objectif du législateur, qui souhaitait, on l'a dit, redynamiser les centres des villes et villages par une plus grande mixité des fonctions et par le « recyclage » de certaines zones de services publics et d'équipement communautaire dont l'affectation serait devenue obsolète<sup>165</sup>. La Cour elle-même, dans son arrêt n° 87/2007, reconnaît que « la portée des prescriptions qui s'attachent aux zones [visées à l'article 28 du Code wallon] s'en trouve fortement amoindrie »<sup>166</sup>, ce qui contraste avec l'affirmation précitée selon laquelle « l'article 127, § 3, du CWATUP (...) n'a pas pour objet de modifier la destination des zones auxquelles s'applique la prescription de l'article 28 du CWATUP ».

Il n'est donc pas exclu que les modifications apportées à l'article 127, § 3, depuis le décret R.E.S.A. constituent, en réalité, des modifications décrétales des plans de secteur soumises, à ce titre, au respect des règles de droit international et communautaire en matière d'évaluation des incidences des plans et de participation du public. Une question préjudicielle à la Cour de justice permettrait peut-être d'y voir plus clair sur ce point.

<sup>163</sup> Ceci remet en cause une certaine pratique qui semble prendre de l'ampleur. Ainsi, le C.W.E.D.D. faisait remarquer, dans son avis sur le projet de décret, devenu le décret du 20 septembre 2007, qu'il avait déjà été consulté pour des permis dérogatoires de plusieurs hectares en zone agricole. Il suggérait même, à ce titre, que l'octroi de ce type de permis soit couplé à une obligation de compensation au sens de l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code (avis du C.W.E.D.D. du 10 mai 2007, reproduit *in Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, p. 85).

<sup>164</sup> À ceci près que, on l'a dit, contrairement aux zones blanches, les zones bleues restent des zones pourvues d'une affectation au plan de secteur.

<sup>165</sup> *Doc. Parl. wall.*, 208, 2004-2005, n° 5, pp. 3 et s. (voy. le détail au point B.9.2 de l'arrêt).

<sup>166</sup> C. const., 20 juin 2007, arrêt n° 87/2007, point B.9.1.

## § 2. Le caractère exceptionnel de la dérogation

### A. Le principe

On a dit que, par essence, une dérogation ne peut être octroyée qu'à titre exceptionnel. En ce qui concerne les dérogations spécifiques au plan de secteur, cette exigence est explicitement formulée à l'article 114 du Code wallon, auparavant applicable à toutes les dérogations individuelles au plan de secteur. Le Conseil d'État a bien résumé les obligations qui pèsent sur l'autorité du fait de cette condition dans son arrêt *Defrenne et crts*<sup>167</sup>. Selon la haute juridiction, « cette restriction impose à l'autorité administrative, non seulement un *usage modéré* de la dérogation, mais une *motivation* dans l'acte qui fasse apparaître, outre le respect des conditions propres au mécanisme dérogatoire appliqué, les raisons de recourir dans l'espèce donnée au mécanisme de la dérogation » (nous soulignons). Surtout, dans cet arrêt, le Conseil d'État considère que le respect de cette condition implique pour l'autorité qu'elle motive sa décision au regard des éventuelles alternatives existantes pour atteindre l'objectif fixé sans déroger à la règle<sup>168</sup>. L'on y voit une application avant la lettre du principe de substitution, dont l'émergence nous semble se confirmer en droit de l'environnement et de l'urbanisme<sup>169</sup>.

Le décret du 27 octobre 2005, en abrogeant l'article 110 et en transférant la substance à l'article 127, § 3, a sciemment omis la référence à l'obligation de justifier le caractère exceptionnel pour la délivrance des « permis publics » dérogatoires. L'objectif était bien de supprimer cette condition et, partant, de permettre un recours plus fréquent à ce type de dérogations<sup>170</sup>.

<sup>167</sup> C.E., 7 août 2006, arrêt n° 161.715, *Defrenne et crts*. Voy. aussi C.E., 22 novembre 2005, arrêt n° 151.554, *Van Eeckout et crts*; C.E., 30 novembre 2006, arrêt n° 165.319, *a.s.b.l. ADESA, Amén.*, 2007/3, p. 134, reflet D. PAULET.

<sup>168</sup> Selon lui, « le recours au mécanisme exceptionnel de la dérogation prévue par l'article 110 du CWATUP sera justifié adéquatement *en démontrant la nécessité*, pour réaliser le but de service public poursuivi par le projet, *de choisir un site qui se trouve dans une autre zone que celle de services publics et d'équipements communautaires* prévue par le CWATUP à cet effet; que cette motivation doit être énoncée dans l'acte même et s'appuyer sur le dossier administratif; (...) ». Ailleurs, il énonce encore plus clairement cette exigence, considérant en l'espèce que les motifs de la décision querellée étaient « des affirmations, qui ne démontrent pas que le site retenu est *nécessaire, voire indispensable* pour réaliser le but de service public poursuivi par le projet, (...) » (nous soulignons).

<sup>169</sup> Voy. notre thèse de doctorat, à paraître.

<sup>170</sup> Selon l'exposé des motifs, « cette insertion au sein de l'article 127 du Code prend en compte le caractère *systématique* du recours à cette procédure dérogatoire pour les cas visés au paragraphe 3 de cet article et *ne fait plus dépendre l'application de la procédure visée à l'article 110 du Code de l'octroi des dérogations à titre exceptionnel* tel que le vise l'article 114 du Code » (exposé des motifs, *Doc. Parl. wall.*, 208, 2004-2005, n° 1, p. 3) (nous soulignons).

## B. Le respect du principe de *standstill*

La doctrine avait déduit de l'arrêt 137/2006 de la Cour constitutionnelle qu'elle condamnait anticipativement le décret du 27 octobre 2005, en ce qu'elle refusait de considérer que l'article 127, § 3, du Code wallon (version R.E.S.A.) était contraire au principe de *standstill* précisément parce qu'il comportait toujours une référence au caractère exceptionnel de la dérogation<sup>171</sup>. Anticipant cette sanction, le Gouvernement avait expressément prévu, dans son projet de décret devenu le décret du 20 septembre 2007, de réinsérer dans l'article 127, § 3, la condition du caractère exceptionnel<sup>172</sup>.

L'arrêt 87/2007 du 20 juin 2007 de la Cour constitutionnelle a, contre toute attente, considéré que, certes, la suppression de cette condition, combinée avec l'élargissement de l'objet des dérogations dans les zones visées à l'article 28 du Code wallon (*supra*), constituait une régression sensible de la protection accordée à l'environnement, mais qu'elle était justifiée par les nombreux motifs d'intérêt général, d'ordre socio-économique, avancés par le Gouvernement lors de différents travaux préparatoires pour justifier l'élargissement des possibilités de dérogation (*supra*)<sup>173</sup>.

En tout état de cause, à la suite de cet arrêt, un amendement a donc été voté *in extremis* pour retirer la condition du caractère exceptionnel dans la version actuelle de l'article 127, § 3, du Code wallon, sans autre justification que la validation que la Cour aurait donnée de la suppression de cette condition dans son arrêt 87/2007<sup>174</sup>...

Qu'en est-il désormais? Est-ce que l'on doit considérer l'article 127, § 3, du Code wallon comme un mécanisme dérogatoire oui ou non? Si oui, il ne nous semble pas possible pour l'autorité de s'affranchir, quoi qu'en ait décidé le législateur, de l'obligation de justifier du caractère exceptionnel de la dérogation<sup>175</sup>. Certes, la Cour se garde bien, dans son arrêt 87/2007, d'indiquer

<sup>171</sup> En ce sens, M. PAQUES, *op. cit.*, p. 70.

<sup>172</sup> Voy. en ce sens l'exposé des motifs du projet de décret devenu le décret du 20 septembre 2007, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, p. 14.

<sup>173</sup> On notera que, en ce qui concerne la possibilité d'accorder des dérogations pour l'implantation hors zone de constructions et d'équipements de services publics (visée auparavant à l'article 110), la Cour n'a même pas évoqué la suppression du caractère exceptionnel qui a découlé du transfert de cette compétence à l'article 127, § 3, du Code pour juger si celui-ci était conforme au principe de *standstill*. À son estime, les conditions d'octroi des dérogations prévues par l'article 127, § 3, du Code dans cette hypothèse sont « similaires » à celles que prévoyait l'article 110 avant sa modification par le décret du 27 octobre 2005 (point B.11.2), alors que précisément celui-ci supprime l'un de ces conditions, à savoir le caractère exceptionnel. Le raisonnement est pour le moins obscur...

<sup>174</sup> Amendement n° 8, déposé par MM. Grommes et crts, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 2, pp. 5 et s.

<sup>175</sup> Selon F. HAUMONT, on pourrait l'admettre en raison, selon lui, « du caractère intrinsèquement exceptionnel des dérogations prévues à l'article 127, § 3 ». À son estime, ces dérogations

explicitement qu'il s'agit toujours d'une condition d'octroi des dérogations visées à l'article 127, § 3, du Code<sup>176</sup>. L'usage même, par la haute juridiction, du terme « dérogation » n'exclut cependant pas que cette condition soit considérée comme maintenue implicitement par la Cour. Mais il est vrai que dans ce cas, elle n'aurait peut-être pas estimé que la régression due à la suppression purement formelle du caractère exceptionnel était « sensible ». C'est là que réside toute l'ambiguïté de cet arrêt digne des jugements du roi Salomon...

Si on considère que 127, § 3, du Code wallon n'est plus un mécanisme dérogatoire, il faut considérer qu'il y a une modification décrétalement implicite du zonage et, partant, il importe d'examiner s'il n'emporte pas une violation du droit international et communautaire, notamment au regard des critères d'exonération de l'évaluation des incidences prévue par la directive 2001/42/CE. Une telle violation entraînerait, du même coup, l'impossibilité de justifier par des motifs d'intérêt général les régressions dont a fait l'objet l'article 127, § 3, du Code wallon, comme la Cour constitutionnelle l'a clairement indiqué dans son arrêt 137/2006<sup>177</sup>. Pour déterminer si une telle violation a eu lieu, il conviendrait de tenir compte du fait que les projets qui font l'objet de la « dérogation » sont eux-mêmes soumis à évaluation des incidences.

Pourrait-il y avoir une voie médiane entre la dérogation, par essence exceptionnelle, et la modification de la règle, soumise au respect du droit international et communautaire? Ne s'agirait-il pas d'une forme « d'exception » au sens dégagé plus haut? Nous ne le pensons pas. Si la Cour avait voulu dégager une telle voie tierce, pourquoi aurait-elle utilisé le terme « dérogation »? Et quand bien même elle aurait tenté d'emprunter une telle voie, on ne voit pas comment celle-ci aurait pu constituer autre chose qu'une modification implicite des prescriptions applicables au plan de secteur.

Si l'on s'appuie sur le postulat de rationalité du législateur, on devrait donc considérer qu'il n'a pas pu vouloir violer sciemment le droit international et communautaire en modifiant les plans de secteur par voie décrétalement sans justification. Partant, il faut se résoudre à considérer les décisions de « s'écarter » du plan de secteur prises sur la base de l'article 127, § 3, du Code wallon comme des dérogations et considérer la justification du caractère exceptionnel de la dérogation comme toujours obligatoire. L'avenir dira dans quel sens

---

« couvrent des situations dans lesquelles les pouvoirs publics, directement ou indirectement, sont les promoteurs des projets (...) ». De telles actions seraient « en elles-mêmes exceptionnelles » (*op. cit.*, p. 261). Nous ne sommes pas certains que cet argument suffira à convaincre le Conseil d'État.

<sup>176</sup> Alors qu'elle rappelle que les dérogations sont d'interprétation stricte et qu'elles doivent être motivées (B.9.3., alinéa 2).

<sup>177</sup> C.A., 14 septembre 2006, arrêt n° 137/2006, point B.7.3., alinéa 3.

penchera la jurisprudence du Conseil d'État sur cette question délicate et d'une importance cruciale pour l'aménagement du territoire.

### § 3. L'affaiblissement des conditions spécifiques de dérogation

#### A. La suppression de l'interdiction d'octroyer certaines dérogations dans certaines zones sensibles

En 1997, tant l'article 110 que l'article 111 (qui alors n'incluait pas encore le mécanisme « d'empiètement marginal ») excluaient l'octroi de dérogations dans les zones naturelles et dans les périmètres de point de vue remarquable. Le décret du 6 mai 1999 a supprimé cette condition dans les deux dispositions précitées, supprimant ainsi une protection importante accordée à ces zones écologiquement ou esthétiquement sensibles. Seuls le mécanisme dérogatoire de l'empiètement marginal (article 111, alinéa 2, du Code wallon) et la règle du comblement (article 112 du Code), d'application très limitée dans l'espace, restent soumis à cette exigence<sup>178</sup>.

Les discussions sur le principe de *standstill* n'étaient pas encore d'actualité en 1999, alors que, incontestablement, ce principe est applicable depuis 1994, date de l'introduction dans la Constitution du droit à la protection d'un environnement sain. Il n'est donc pas dit qu'une dérogation octroyée sur la base de l'article 111, alinéa 1<sup>er</sup>, ou de l'article 127, § 3, pour l'implantation de constructions et d'équipements de services publics ou communautaires dans les zones sensibles précitées ne suscitera pas une question préjudicielle en ce sens.

Au demeurant, comme le rappelle F. Haumont, la suppression de cette condition « n'exclut évidemment pas que l'appréciation du caractère exceptionnel de la dérogation et l'intégration du projet dans le site conduisent à "une application des plus limitées lorsque la parcelle est classée en une zone où les constructions doivent demeurer, sinon interdites, du moins exceptionnelles" »<sup>179</sup>. Mais cette jurisprudence est-elle toujours d'application depuis la modification, aux articles 111 et 127, § 3, du Code wallon, de la condition sur le paysage, examinée ci-après ?

<sup>178</sup> Sont visées les zones naturelles, les zones de parc et les périmètres de point de vue remarquable.

<sup>179</sup> F. HAUMONT, *Urbanisme...*, op. cit. p. 244, citant C.E., 8 mai 1996, arrêt n° 59.578, *Adam et Dussart*; 12 février 2004, arrêt n° 128.133, *André*.

## **B. La suppression de l'obligation de justifier l'implantation de constructions et d'équipements de services publics ou communautaires « hors zone » par des impératifs techniques**

L'article 110 prévoyait, en 1997, que les constructions et équipements de services publics ou communautaires en dehors des zones visées à l'article 28 du Code wallon, ne pouvaient être admis que « dans la mesure où leur localisation résulte d'impératifs techniques ». Cette condition a également été supprimée par le décret du 6 mai 1999. L'on peut cependant considérer qu'elle est restée d'application au travers de la jurisprudence *Defrenne* précitée du Conseil d'État relative à l'exigence de justifier le caractère exceptionnel de la dérogation prévue à l'article 114 du Code wallon (*supra*). Dans l'article 127, § 3, du Code, son maintien dépendra de celui de l'obligation de justifier le caractère exceptionnel de la dérogation, supprimée formellement par le décret du 27 octobre 2005.

## **C. L'abandon de l'obligation d'intégration au site bâti et non bâti et l'obligation de respecter, structurer ou recomposer les lignes de force du paysage**

L'intégration au site bâti et non bâti était une condition exigée tant dans le cadre de l'article 110 avant sa modification par le décret R.E.S.A. que dans l'article 111. Elle supposait nécessairement une motivation formelle sur ce point<sup>180</sup>, mais ne faisait l'objet, sur le fond, que d'un contrôle marginal par le Conseil d'État<sup>181</sup>.

À la suite du décret R.E.S.A., cette exigence a été remplacée, dans l'article 110, par une exigence qui nous semble plus lâche. Le texte prévoit que ne peuvent être autorisés en s'écartant du plan de secteur que les actes et travaux qui « soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage »<sup>182</sup>. Cet allègement aurait été jugé nécessaire pour pouvoir implanter des éoliennes et des antennes GSM « qui par nature n'étaient pas susceptibles de remplir cette condition »<sup>183</sup>. Cette condition est reprise désormais aussi à l'article 111, alinéa 3, du Code wallon, depuis sa modification par le décret du 22 mai 2008. Elle s'applique aussi aux panneaux solaires.

<sup>180</sup> C.E., réf., 21 septembre 2004, arrêt n° 135.135, *Goffin*; 22 novembre 2007, arrêt n° 177.001, *Claeys*.

<sup>181</sup> C.E., 12 février 2004, arrêt n° 128.133, *André*.

<sup>182</sup> Article 127, § 3 du Code wallon. Cette dernière condition relative aux lignes de force du paysage vise à assurer l'exécution de la Convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000 (*Doc. Parl. wall.*, 208, 2004-2005, n° 1, p. 4; *ibidem*, n° 5, pp. 4-11; C.R.I., Parlement wallon, 26 octobre 2005, n° 6, p. 18).

<sup>183</sup> Th. DE VILLENFAGNE, *op. cit.*, p. 73.

Le contenu des critères fixés par le législateur reste difficile à interpréter. Les termes sont pour le moins larges. Selon le Gouvernement wallon, « Là où, précédemment, il “suffisait” que le projet s’intègre au site bâti ou non bâti, aujourd’hui, il devra, le cas échéant, structurer ou recomposer les lignes de force du paysage, c’est-à-dire jouer un rôle plus actif dans l’espace qui l’entoure. Il ne paraît pas que, sur ce point, le nouveau régime constitue un recul par rapport au niveau de protection de l’environnement. C’est d’ailleurs ce qui ressort implicitement de l’arrêt n° 137/2006 de la Cour constitutionnelle »<sup>184</sup>. Ceci reste à démontrer. Au sens usuel, recomposer ou restructurer les « lignes de force » du paysage peut conduire à le modifier de façon radicale, comme par exemple raser une colline ou au contraire en créer une. On ne vise pas l’impact sur les détails du paysage, mais sur ses principaux éléments structurants... Et ce n’est pas dans le mot « paysage » qu’on peut espérer trouver une protection du bâti et du non-bâti puisque, selon la Convention de Florence, que vise à transposer cette disposition, le paysage peut très bien être un paysage « dégradé »<sup>185</sup>...

La seule obligation qui pèse sur l’autorité est en réalité une obligation de motivation formelle. À cet égard, le Conseil d’État a jugé récemment que les mesures prises en vue de limiter l’impact visuel d’un projet ne suffisent pas, par elles-mêmes, à justifier le permis au regard des exigences précitées<sup>186</sup>. Une telle exigence ne remplacera, hélas, jamais une véritable politique de protection des paysages, fondée sur des normes de qualité paysagère contraignantes, spéci-

<sup>184</sup> Commentaire des articles, *Doc. Parl. wall.*, 611, 2006-2007, n° 1, p. 18. La Cour a considéré, dans son arrêt 87/2007, que, à cet égard, le décret du 27 octobre 2005 ne revenait pas en arrière, puisque sous l’empire du décret R.E.S.A., cette condition était déjà en vigueur (B.11.2).

<sup>185</sup> Convention européenne du paysage, préambule, 5<sup>e</sup> considérant: « Reconnaissant que le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations: dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien ». Voy. aussi son article 2.

<sup>186</sup> Selon le Conseil d’État, « Le permis qui est accordé par le fonctionnaire délégué en s’écartant d’un plan communal d’aménagement se doit de respecter, de restructurer ou de recomposer les lignes de force du paysage en application de l’article 127, § 3, du CWATUP. Le fait que le permis autorisant la création d’un parking prévoit la création d’un talus arboré et d’une haie mixte afin de limiter l’impact visuel et les nuisances du parking et qu’il impose la mise en œuvre d’un revêtement perméable sur les emplacements de parking ne peut justifier la condition de respect, de restructuration ou de recomposition des lignes de force du paysage. La présence d’un talus arboré et d’une haie est prévue pour limiter l’impact visuel et les nuisances liées aux utilisations des emplacements de parking supplémentaires, mais n’explique pas en quoi la création de ce talus, même arboré, et de cette haie, respecte, restructure ou recompose les lignes de force du paysage. De même, à défaut d’explications, il n’est pas permis de considérer que l’utilisation d’un revêtement perméable pour les parkings participe au respect, à la restructuration ou à la recomposition des lignes de force du paysage » (C.E., 15 mai 2008, arrêt n° 182.969, *Romain et Dawant*).

fiques à chaque type de paysage<sup>187</sup>, comme le suggère précisément la Convention de Florence<sup>188</sup>.

## CONCLUSION

Nous voici arrivés au terme de cette passionnante analyse du polyptique particulièrement chargé que constitue le régime wallon des révisions et des dérogations au plan de secteur.

Notre rapport nous a permis de relever une constante : le législateur peine de plus en plus à considérer le plan de secteur comme l'instrument idoine pour réglementer et orienter la répartition spatiale des activités dans l'espace, à tout le moins celles qui participent de façon importante à la relance économique. Par touches successives, le législateur a modifié la procédure de révision des plans de secteur et élargi considérablement les hypothèses de dérogation tout en assouplissant les conditions d'octroi de ces dérogations. Lorsque les prescriptions des zones s'avèrent dépassées, le législateur procède à des modifications décrétales du zonage, qui sont soustraites à la procédure habituelle de révision. Le futur décret R.E.S.A.*ter*, que nous n'avons pas examiné ici, pourrait encore assouplir les possibilités de déroger ou modifier le plan de secteur et élargir la destination de certaines zones urbanisables<sup>189</sup>.

Ces réformes visent avant tout, le Gouvernement ne s'en cache pas, à dynamiser le tissu économique wallon et à attirer les « investisseurs » par une « accélération » du processus décisionnel. L'objectif est louable évidemment. Il faut cependant souligner l'impact urbanistique et environnemental potentiellement important de cette technique de contournement du plan de secteur, qui répond par des mesures très localisées à des demandes ponctuelles qui ne sont à l'évidence pas guidées par une vision globale de l'aménagement du territoire. Plus fondamentalement, les incessantes modifications apportées au CWATUP – outre le fait qu'elles engendrent une certaine insécurité juridique peu favorable aux investisseurs – opèrent des retours en arrière d'un point de vue environne-

<sup>187</sup> Les bases scientifiques d'une telle politique existent pourtant : voy. C.P.D.T., *Atlas des paysages de Wallonie*, t. 1. « L'Entre-Vesdre-et-Meuse », coll. C.P.D.T., Namur, 2008.

<sup>188</sup> Article 5, b, et 6, D.

<sup>189</sup> Il est ainsi envisagé de permettre, exceptionnellement, l'implantation, dans la zone de loisirs, de l'habitat ainsi que des activités d'artisanat, de services, des équipements socioculturels, des aménagements de services publics et d'équipements communautaires à certaines conditions (notamment l'adoption d'un R.U.E.). Il est également prévu de permettre au Gouvernement d'adopter, d'initiative, des plans communaux d'aménagement ayant pour effet de réviser le plan de secteur, « lorsqu'existent des besoins dont l'impact, les enjeux et les incidences peuvent être rencontrés par un aménagement local ».

mental qui, même s'ils ne sont pas considérés individuellement comme sensibles ou s'ils sont justifiés par des « motifs d'intérêt général », contribuent, avec le recul, à un certain ralentissement du processus d'intégration des politiques environnementales et d'aménagement du territoire lancé au début des années 2000<sup>190</sup>. Or, il nous semble qu'il s'agit là d'un des enjeux majeurs pour assurer un développement territorial durable, comme l'exige, depuis 2007, l'article 7bis de notre Constitution qui fait du développement durable un « objectif de politique générale » pour le législateur régional<sup>191</sup>.

Certaines avancées permettent de tempérer ce constat pessimiste<sup>192</sup>. Ainsi, l'instauration du mécanisme de compensation planologique visé à l'article 46, § 1<sup>er</sup>, du Code wallon, nous semble constituer un progrès majeur. Le gel, ou à tout le moins la stabilisation de la surface urbanisable que vise en priorité cet outil constitue un enjeu capital pour l'avenir des « fonctions faibles » sur notre territoire. Certes, les dernières modifications apportées à cette disposition en 2007 n'ont pas apporté toute la clarté quant à ses modalités d'application, notamment quant aux compensations « alternatives ». Il semble cependant possible de les interpréter comme devant réparer par équivalent le dommage environnemental causé par l'inscription de la nouvelle zone destinée à l'urbanisation, ce qui permettrait d'éviter les dérives dans le choix des compensations.

Mais cette avancée incontestable n'enlève rien à l'urgence d'une véritable révision thématique des plans de secteur dans les domaines de la biodiversité, de la politique de l'eau, des risques naturels ou encore de l'économie d'énergie. Une superficie considérable de terres affectées en zone urbanisable ou situées à immédiate proximité de telles zones présentent un intérêt écologique important et sont menacées directement par l'urbanisation<sup>193</sup>. Il est de la responsabilité de la Région wallonne de les en préserver. Pareille révision, qui équilibrerait l'actuelle tendance au « tout à l'économie », pourrait s'avé-

<sup>190</sup> Voy. M. PAQUES, « Cadre de vie, révision et identité du droit de l'aménagement du territoire », in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne – Aménagement du territoire et urbanisme, évaluation des incidences sur l'environnement, Natura 2000*, actes du colloque interuniversitaire organisé à Namur les 17 et 18 octobre 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 5-14.

<sup>191</sup> Voy. notre étude, « Le développement durable, un objectif de politique générale à valeur constitutionnelle », *Rev. b. dr. const.*, 2007/3, pp. 193-246.

<sup>192</sup> Nous n'évoquerons pas ici la modification de l'article 136 du Code en vue d'assurer une meilleure protection aux zones protégées en vertu de la loi sur la conservation de la nature, qui constitue une avancée réelle dans ce domaine.

<sup>193</sup> Le département d'étude du milieu naturel et de l'agriculture (D.E.M.N.A., ex-C.R.N.F.B.) a ainsi mis en évidence qu'environ 15.942 hectares de terres appartenant à la structure écologique principale de Wallonie (S.E.P.), soit environ 5,3 % de sa superficie totale, sont affectés en zones destinées à l'urbanisation au plan de secteur (statistiques de 2001 tirées de la version numérisée du plan de secteur, M. Dufrene et E. Bisteau (C.R.N.F.B.), comm. pers., 17 octobre 2006). Ces sites sont donc directement menacés par l'urbanisation, à court ou moyen terme, quand ils n'ont pas déjà été détruits depuis l'établissement de cette statistique.

rer moins difficile qu'il n'y paraît. Elle pourrait se fonder sur l'identification « négative » de toutes les zones sensibles, où l'urbanisation devrait être évitée. Certains outils existent déjà, qu'il s'agisse de l'inventaire des sites de grand intérêt biologique (S.G.I.B.)<sup>194</sup> ou encore des cartes de l'aléa inondation, actuellement en ligne<sup>195</sup>. Avec de telles informations, le Gouvernement pourrait envisager une désurbanisation généralisée des zones urbanisables mal localisées au regard des sites sensibles ainsi identifiés<sup>196</sup>. Une réflexion devrait toutefois être menée rapidement sur les instruments fonciers à mettre en place – taxation des plus-values ou remembrement, par exemple – pour faciliter ces délocalisations de zones urbanisables<sup>197</sup>.

À plus court terme, on pourrait imaginer procéder aux désurbanisations les plus urgentes dans le cadre des compensations précitées, pour autant que les conditions prescrites par l'article 46, § 1<sup>er</sup>, soient respectées, ce qui sera parfois difficile. Si le décret R.E.S.A.*ter* entre en vigueur, le recours aux P.C.A. « de révision » pourrait aussi faciliter ce transfert de zones. On pourrait même, selon une logique inverse, prévoir l'inscription de nouvelles zones destinées à l'urbanisation comme compensation... économique à la désurbanisation de sites les plus sensibles...

On ne voit pas comment la Région wallonne, « garante de l'aménagement du territoire », pourrait assurer autrement un véritable équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale du développement territorial.

---

<sup>194</sup> Cet inventaire est en cours de cartographie, mais est déjà riche d'un grand nombre de données. Sur cet inventaire, voy. notre thèse de doctorat, à paraître.

<sup>195</sup> <http://cartographie.wallonie.be/NewPortailCarto/index.jsp>.

<sup>196</sup> Voy. notre thèse de doctorat, à paraître.

<sup>197</sup> Voy. C.P.D.T., *La révision des plans de secteur*.