

---

## Les nouveaux acquis du droit wallon de l'urbanisme et le principe de standstill

**Auteur** : Louis, Florent

**Promoteur(s)** : Onclin, François

**Faculté** : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

**Diplôme** : Master en droit, à finalité spécialisée en droit public

**Année académique** : 2023-2024

**URI/URL** : <http://hdl.handle.net/2268.2/19690>

---

### *Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

# **Les nouveaux acquis du droit wallon de l'urbanisme et le principe de standstill**

**Florent LOUIS**

Travail de fin d'études  
Master en droit à finalité spécialisée en droit public  
Année académique 2023-2024

Recherches menées sous la direction de :  
Monsieur François ONCLIN  
Professeur invité



## RESUME

L'étude en présence réalise, sans prétendre à l'exhaustivité, un contrôle de conformité des nouveaux acquis du droit wallon de l'urbanisme à la lumière du droit fondamental à la protection d'un environnement sain, issu de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

Dans ce sens, la première partie de cette étude se penchera sur quatre axes de la réforme, introduite par un décret wallon du 20 juillet 2016, susceptibles de porter atteinte au droit susdit. Pour ce faire, nous reviendrons sur la théorie afférente au principe de standstill déduit de la disposition constitutionnelle. Cela nous permettra de déterminer, à la lumière des enseignements des juridictions suprêmes et de la doctrine, si les divers volets présentés opèrent effectivement un recul sensible du niveau de protection du droit.

Dans la deuxième partie, nous apprécierons, le cas échéant, si ces quatre nouveaux acquis peuvent être justifiés par des motifs d'intérêt général. Les apports jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle seront à cet égard déterminants et nous permettront d'identifier les motifs qu'elle a reconnus en la matière depuis ces deux dernières décennies. Nous comparerons alors par la suite ces motifs avec ceux avancés par le législateur afin de confirmer, ou non, la légalité du recul, et ainsi d'une partie de la réforme.



# TABLE DES MATIERES

<i>Résumé</i> .....	3
<i>Table des matières</i> .....	5
<i>Introduction</i> .....	7
<i>Partie I. Principe de standstill, réforme du CoDT, et recul significatif</i> .....	9
<b>Chapitre 1. L'article 23 de la Constitution et son principe de standstill</b> .....	9
Section 1. Aperçu de l'article 23 de la Constitution .....	9
Section 2. Le principe de standstill tel qu'appliqué en droit de l'urbanisme .....	10
<b>Chapitre 2. De quatre nouveaux acquis du droit wallon de l'urbanisme et de leur impact sur la protection de l'environnement</b> .....	15
Section 1. La généralisation de la valeur indicative .....	15
Section 2. L'abrogation de plein droit de certains outils .....	23
Section 3. La suppression du caractère exceptionnel de la dérogation .....	27
Section 4. Les indulgences législatives dans le nouveau régime des infractions .....	31
<i>Partie II : Analyse jurisprudentielle et application des motifs d'intérêt général</i> .....	38
<b>Chapitre 1. Analyse de l'échantillon jurisprudentiel</b> .....	38
Section 1. Introduction de l'échantillon .....	38
Section 2. Les motifs d'intérêt général déduits de la jurisprudence constitutionnelle .....	39
<b>Chapitre 2. Appréciation de la conformité des nouveaux acquis</b> .....	44
Section 1. La généralisation de la valeur indicative .....	44
Section 2. L'abrogation de plein droit de certains outils .....	45
Section 3. La suppression du caractère exceptionnel de la dérogation .....	47
Section 4. Les indulgences législatives dans le nouveau régime des infractions .....	48
<i>Conclusion générale</i> .....	49
<i>Bibliographie</i> .....	52



# INTRODUCTION

Le 1<sup>er</sup> juin 2017 symbolise la prise d'effet d'un texte particulièrement important pour le territoire wallon. Cette date incarne la réformation de la matière de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme par l'entrée en vigueur du décret du 20 juillet 2016 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie et formant le Code du développement territorial (CoDT)<sup>1</sup>.

Par son adoption, ce CoDT, remplaçant le CoDT 2014<sup>2</sup> et succédant au Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE)<sup>3</sup>, imprime une nouvelle mouvance dans la matière susdite. Alors que le CWATUPE représentait l'« urbanisme de contraintes », le CoDT affiche un nouveau fusil d'épaule par son idéal de l'« urbanisme de projets », promouvant avant toute chose le développement de la Wallonie<sup>4</sup>.

Dans un tel contexte, il est légitime de s'interroger sur l'ampleur de cette transition. De fait, un « urbanisme de projets » sous-entend un assouplissement des règles, voire un certain laxisme. Or, la disparition d'un régime légal rigoureux au profit d'un régime plus souple satisfait-elle au droit à la protection d'un environnement sain ?

Depuis 1994, l'article 23, alinéa 3, 4<sup>o</sup>, de la Constitution consacre ce droit au plus haut rang normatif belge. Bien que cet article n'ait notoirement pas d'effet direct, un principe de standstill lui fut reconnu par les juridictions belges. En effet, le 29 avril 1999, par son arrêt *Jacobs*, le Conseil d'État devient la première à admettre la violation du droit mentionné à la lumière d'un « *standstillbeginsel* »<sup>5</sup>. La Cour d'arbitrage emboîta finalement le pas le 14 septembre 2006, encore une fois dans la matière de l'urbanisme<sup>6</sup>.

Dans le cadre de cette étude, nous tenterons de déterminer, à la lumière de la doctrine et de la jurisprudence, si les nouveaux acquis du droit wallon de l'urbanisme introduits par la réforme de 2016 respectent l'obligation de standstill déduite de l'article 23 de la Constitution. Nous

---

<sup>1</sup> Décret du 20 juillet 2016 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et formant le Code du développement territorial, *M.B.*, 14 novembre 2016.

<sup>2</sup> Le 24 avril 2014, le Parlement wallon approuve un décret abrogeant le CWATUPE et formant un premier CoDT (Décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et formant le Code du développement territorial, *M.B.*, 15 septembre 2014). Cependant, alors que ce CoDT 2014 devait sortir ses effets à partir du jour de l'an 2015, il n'en sera finalement rien. Celui-ci n'entrera jamais en vigueur. Ainsi, cette histoire lui vaut d'être surnommé « CoDT mort-né ».

<sup>3</sup> Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, *M.B.*, 14 mai 1984, p. 6939.

<sup>4</sup> *Doc.*, Parl. w., 2013-2014, n°942/1, p. 5.

<sup>5</sup> C.E., 29 avril 1999, n°80.018, *Jacobs*.

<sup>6</sup> C.A., 14 septembre 2006, n°137/2006.

limiterons cependant notre examen à quatre axes majeurs de la réforme qui ont participé à la métamorphose de la matière de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Dans l'hypothèse où un recul significatif du niveau de protection du droit fondamental à la protection d'un environnement sain serait constaté, ou au moins redouté, nous apprécierons la possibilité de le justifier par des motifs liés à l'intérêt général.

# **PARTIE I. PRINCIPE DE STANDSTILL, REFORME DU CODT, ET REcul SIGNIFICATIF**

À travers cette première partie, nous examinerons la conformité, au regard de la Constitution, de quatre volets de la réforme instituant le CoDT. Pour ce faire, nous commencerons par expliciter les fondamentaux théoriques devant être mis en œuvre pour cet examen (**Chapitre 1**). Ensuite, fort de ces enseignements, nous réaliserons la première phase du contrôle de conformité : la détermination de l'existence d'un recul significatif du niveau de protection du droit à la protection d'un environnement sain (**Chapitre 2**).

## **Chapitre 1. L'article 23 de la Constitution et son principe de standstill**

### **Section 1. Aperçu de l'article 23 de la Constitution**

En 1994, est introduit dans l'ordre juridique belge une nouvelle disposition constitutionnelle : l'article 23 de la Constitution<sup>7</sup>. Cet article garantit la protection des droits sociaux, économiques et culturels.

Il ressort de ses travaux préparatoires que cet article est exempt d'effet direct<sup>8</sup>, mais, c'est désormais notoire, les bénéficiaires du droit jouissent à tout le moins de la protection du principe de standstill, qui assure la possibilité de contester les initiatives normatives qui iraient à l'encontre des droits garantis<sup>9</sup>.

Dans le cadre du droit à la protection d'un environnement sain, tiré de l'article 23, alinéa 3, 4°, les législateurs qui agissent dans la matière de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sont de ce fait contraintes de respecter le principe sous peine de voir leurs initiatives frappées d'inconstitutionnalité. En effet, l'interprétation large de ce droit assure une protection tant dans la matière de l'environnement *sensu stricto* que dans celle de l'espèce<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Constitution coordonnée du 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, p. 4054, art. 23.

<sup>8</sup> Nous pouvons préciser que, nonobstant l'absence d'effet direct « de revendication », il peut être déduit de cet article 23 un effet direct « de contestation » (SAMBON, J., et BORN, Ch.-H., « Le contentieux du droit de l'environnement et du cadre de vie » in Born, Ch.-H., et Delnoy, M. (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Liège, Anthemis, 2021, p. 364).

<sup>9</sup> *Doc.*, Sén., 1992-1993, n°100-2/4, p. 70.

<sup>10</sup> BORN, Ch.-H., et HAUMONT, F., « Le droit à la protection d'un environnement sain » in Bonbled, N., et Verdussen, M. (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique (volume 2)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1424.

Dans ce sens, le principe de standstill est notamment contraignant lorsque le législateur touche à des mesures procédurales, fiscales ou même de planification du territoire qui procuraient une certaine protection du droit de l'article 23, alinéa 3, 4<sup>o</sup><sup>11</sup>.

## **Section 2. Le principe de standstill tel qu'appliqué en droit de l'urbanisme**

Le principe de standstill impose aux auteurs normatifs de maintenir un niveau de protection des droits promus équivalent à celui proposé par les normes qui étaient en vigueur.

Pour conclure à la violation de l'article 23, alinéa 3, 4<sup>o</sup>, de la Constitution, il est nécessaire que le législateur ait opéré un recul sensible, une régression significative, du niveau de protection existant du droit à la protection d'un environnement sain<sup>12</sup>, sans l'avoir justifié par des motifs d'intérêt général.

Nous allons donc détailler les différents éléments auxquels nous devons avoir égard lorsque nous contrôlons la validité d'une norme à la lumière du droit à la protection d'un environnement sain.

### **Sous-section 1. Les éléments de contrôle du principe de standstill**

#### *Paragraphe 1. La norme de référence*

La norme de référence est la norme qui promeut le droit duquel découle le principe de standstill. Par cette norme, les auteurs normatifs sont appelés à promouvoir le niveau de protection du droit qu'elle consacre, sans y effectuer un recul significatif.

Pour voir le principe de standstill issu de la norme de référence appliqué, faut-il encore s'assurer que « *le niveau de protection atteint par le droit interne relève bien du champ d'application matériel du droit fondamental considéré* »<sup>13</sup> ; il faut s'assurer que tant la norme servant de base à la comparaison, qui introduit le niveau de protection antérieur, que la norme contrôlée tombent dans le champ d'application de la norme de référence.

---

<sup>11</sup> LAVRYSEN, L., « De toegevoegde waarde van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu als mensenrecht », *T.M.R.*, 2023, n°3, p. 246 ; Il n'en demeure pas moins que « *toute mesure en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire n'a pas ipso facto une incidence sur le droit à un environnement sain* » (Voy., not. : C.C., 13 janvier 2011, n°2/2011 ; C.C., 16 septembre 2021, n°115/2021).

<sup>12</sup> Voy. not. : C.E., 23 septembre 2011, n°215.309, *Cleon* ; « *geen afbreuk mag worden gedaan aan het bestaand beschermingsniveau* » (MAES, G., « Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in art. 23 G.W. : progressieve (sociale) grondrechtenbescherming », *R.W.*, 2005, n°28, p. 1081).

<sup>13</sup> HACHEZ, I., et JADOT, B., « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *Amén.*, 2009/1, p. 15.

En l'espèce, la norme de référence est l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, qui impose le respect d'un principe de standstill pour garantir la protection du droit à la protection d'un environnement sain. Conformément à ce que nous avons affirmé, le droit de l'urbanisme et les mesures que nous analyserons tombent effectivement dans le champ d'application de cette disposition.

## *Paragraphe 2. La norme contrôlée*

La norme contrôlée est celle qui établit le nouveau niveau de protection du droit fondamental et qui doit respecter le principe de standstill déduit de la norme de référence. Il peut s'agir d'une norme en projet, contrôlée *a priori* par les organes compétents, ou d'une norme publiée, contrôlée *a posteriori* lors d'un contentieux objectif.

Classiquement, en vertu de l'article 23, alinéa 2, cette norme est issue du pouvoir législatif. En effet, ce sont les législateurs qui sont expressément enjoins à garantir la protection des droits sociaux, économiques et culturels<sup>14</sup>.

En l'espèce, la norme que nous contrôlerons est le CoDT, introduit par le décret wallon du 20 juillet 2016. Il s'agit d'une norme décrétable adoptée par le pouvoir législatif qui tombe dans le champ d'application de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

Dans le cadre de ces recherches, nous examinerons séparément plusieurs axes de la réforme qui soulèvent des questions quant à leur respect du principe de standstill. Il s'agira ainsi de la généralisation de la valeur indicative, de l'abrogation de plein droit d'outils, de la disparition

---

<sup>14</sup> *A priori*, seuls les législateurs doivent satisfaire au principe de standstill. Cependant, la doctrine et la jurisprudence laissent la possibilité aux juridictions suprêmes d'également contrôler les règlements (HACHEZ, I., « Le régime juridique de l'obligation de standstill », in *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, 1<sup>o</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 292). En effet, alors que les législateurs sont les « débiteurs primaires » de l'obligation, ceux-ci peuvent habiliter le pouvoir exécutif à adopter certaines normes complémentaires à leurs actions législatives. De ce fait, les auteurs réglementaires devront tenir compte du principe de standstill. La Cour constitutionnelle le relève d'ailleurs très justement lorsqu'elle affirme qu'elle « n'est pas compétente pour se prononcer sur un arrêté du Gouvernement (...). Toutefois, l'habilitation conférée au Gouvernement (...) doit être interprétée de manière conforme à la Constitution » (C.C., 14 janvier 2021, n°5/2021). Dès lors, il semblerait que les arrêtés d'exécution de lois, décrets et ordonnances peuvent être contrôlés à la lumière de l'article 23 de la Constitution. En ce qui concerne les circulaires ministérielles, celles-ci n'introduisent aucune norme, les circulaires réglementaires étant en principe illégales (C.E., 11 mars 1998, n°72.369, *Ville de Huy*). Dès lors qu'elles ne proposent qu'une interprétation des dispositions en vigueur, elles ne créent pas le droit. Ainsi, s'il devait y avoir une atteinte au niveau de protection du droit à la protection d'un environnement sain, ce serait la norme principale qui devrait subir le contrôle de conformité, et non la circulaire.

du caractère exceptionnel de la dérogation et des indulgences législatives (complétées par deux décrets du 16 novembre 2017<sup>15</sup> et 13 décembre 2023<sup>16</sup>).

### *Paragraphe 3. La norme servant de base à la comparaison*

Pour que le niveau de protection du droit, tel qu'introduit par la norme contrôlée, puisse être comparé à un niveau antérieur, une norme servant de base à la comparaison est nécessaire. De cette norme ressort le niveau de protection du droit qui va servir de base à la comparaison.

Traditionnellement, il s'agit d'une norme juridique adoptée par un organe compétent, et non d'une situation de fait<sup>17</sup>. Cependant, récemment, la Cour constitutionnelle a semblé vouloir donner une nouvelle dimension au principe de standstill du droit à la protection d'un environnement sain. Effectivement, dans des arrêts du 17 décembre 2020 et 14 janvier 2021<sup>18</sup>, il n'était plus question d'évaluer le recul vis-à-vis des normes antérieures, mais bien vis-à-vis de la situation qui existait préalablement. La Cour consacrerait alors un devoir de vigilance environnementale. Si l'on appliquait cette théorie, l'on contrôlerait alors la nouvelle norme à la lumière du degré de protection factuelle du droit à la protection d'un environnement sain existant antérieurement<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Décret du 16 novembre 2017 modifiant l'article D.IV.99 et le Livre VII du Code du Développement territorial en vue d'y insérer un article D.VII.1bis instaurant une présomption de conformité urbanistique pour certaines infractions, *M.B.*, 7 décembre 2017, p. 108159.

<sup>16</sup> Décret du 13 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, *M.B.*, 7 mars 2024, p. 30807.

<sup>17</sup> HACHEZ, I., et JADOT, B., « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *op. cit.*, p. 14.

<sup>18</sup> C.C., 17 décembre 2020, n°162/2020 ; C.C., 14 janvier 2021, n°5/2021.

<sup>19</sup> BORN, Ch.-H., « Vers un élargissement du champ du standstill et la consécration du principe de substitution en matière d'environnement ? », *Amén.*, 2021/4, p. 256 ; Dans les cas de l'espèce, il était fait état de l'introduction, dans les ordres juridiques bruxellois et flamand, d'une nouvelle disposition obligeant l'installation d'un compteur numérique chez certaines personnes, conformément aux normes européennes. Cette nouvelle contrainte créa l'émoi chez quelques associations et citoyens car l'émission des ondes électromagnétiques produites par l'objet risquait d'accabler les personnes électrosensibles. La Cour constitutionnelle affirma d'abord que l'introduction d'une telle contrainte, en ce qu'elle ne prévoyait pas de mesures de substitution pour lesdites personnes, constituait un « *recul significatif du degré de protection existant du droit à un environnement sain* », en présentant un risque pour leur santé. Il n'était en revanche pas fait référence au niveau de protection offert par le cadre normatif antérieur. En faisant fi de ce dernier, nous remarquons ainsi un éloignement de la théorie classique du point mobile. Dans ce sens, les législateurs seraient amenés à évaluer l'incidence de leurs initiatives sur l'environnement, vraisemblablement en appliquant les principes de droit de l'environnement tels que le principe de précaution.

Outre ces considérations, en Belgique, bien que la théorie du point le plus haut soit préférable<sup>20</sup>, les juridictions mobilisent en pratique<sup>21</sup> la théorie du point mobile<sup>22</sup>. Celle-ci consacre la prise en compte, comme base à la comparaison, du niveau de protection consacré par la norme directement antérieure à la norme contrôlée.

En l'espèce, le CoDT régit désormais la matière qui l'était par le CWATUPE<sup>23</sup>. La norme servant de base à la comparaison est la version de ce code applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du CoDT, soit le 1<sup>er</sup> juin 2017. Nous ne contrôlerons donc pas le CoDT par rapport au CoDT 2014, car celui-ci n'est pas entré en vigueur et fut directement abrogé par le décret introduisant le cadre normatif actuel.

#### *Paragraphe 4. Le recul du niveau de protection du droit*

Les autorités doivent au moins maintenir un niveau de protection équivalent<sup>24</sup>. Pour qu'il y ait une violation du principe de standstill, la norme contrôlée doit dès lors introduire un niveau de protection du droit inférieur au précédent. Il faut qu'il y ait un recul du niveau de protection du droit pour son bénéficiaire<sup>25</sup>. Encore faut-il toutefois s'accorder sur l'ampleur du recul, et cela constitue certainement le point le plus incertain de cette matière.

À l'heure actuelle, eu égard à la marge d'appréciation des législateurs, la violation du principe de standstill nécessite assurément un recul significatif ou sensible du niveau de protection des droits promus<sup>26</sup>. Dans ce sens, un simple recul n'est pas suffisant, ce qui garantit une certaine

---

<sup>20</sup> La théorie du point le plus haut prévoit que le niveau de protection servant de base à la comparaison est le niveau de protection le plus haut qui fut atteint par les autorités débitrices. Cette théorie semble être la plus en accord avec l'idéal que promeut le principe de standstill. J.-Fr. Neuray estime dans ce sens qu'« une application 'dynamique' de la règle qui voudra que tout progrès enregistré reste acquis [serait] la seule application efficace de la règle de standstill » (NEURAY, J.-Fr., « La réforme est-elle bonne pour l'environnement ? » in Delnoy, M. et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 581-582). L'inconvénient de l'application de la théorie du point mobile, qui ne prend en compte que le niveau de protection strictement antérieur, intervient lorsque les autorités débitrices introduisent une succession de normes diminuant progressivement le niveau de protection des droits promus, sans pour autant qu'une de ces normes effectue un recul significatif du niveau. Dans un tel cas, le principe de standstill ne peut déployer ses effets sanctionneurs puisqu'un simple recul n'est pas suffisant pour conclure à la violation du principe.

<sup>21</sup> Voy. not. pour l'article 23, al.3, 4<sup>o</sup>, de la Constitution : C.C., 14 septembre 2006, n<sup>o</sup>137/2006.

<sup>22</sup> D'aucuns estiment que, lorsque la théorie du point mobile est mobilisée, l'obligation se nomme « effet cliquet ». Le « principe de standstill » ne s'appliquerait alors que lorsque est mobilisée la théorie du point fixe, soit lorsque la norme servant de base à la comparaison est celle qui existait lors de l'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution. (TRILLET, Y., « Vers une nouvelle effectivité des droits économiques, sociaux et culturels ? », *Dr. Q.M.*, 2000, pp. 29-31).

<sup>23</sup> Voy. la deuxième partie de ces recherches.

<sup>24</sup> C.E., 24 juin 2021, n<sup>o</sup>251.051, *O.B.F.G.*

<sup>25</sup> C.E., 23 décembre 2021, n<sup>o</sup>252.545, *a.s.b.l. Santhea*.

<sup>26</sup> Voy., notamment, C.E., 21 mars 2019, n<sup>o</sup>244.005, *Hertoghe*.

marge d'appréciation pour l'introduction de nouvelles normes<sup>27</sup>. Ceci, d'autant que le recul devra être analysé d'un point de vue global<sup>28</sup>. Ainsi, le fait qu'un individu, ou un groupe spécifique, soit particulièrement affecté par une nouvelle mesure n'implique pas forcément un recul sensible<sup>29</sup>.

Pour ces raisons, les juridictions suprêmes belges ne constatent que rarement une telle régression du niveau de protection, spécialement du droit à la protection d'un environnement sain. Toutefois, Z. Vrolix et A. Pirson voient en la jurisprudence de la Cour constitutionnelle une évolution qui tend à reconnaître davantage, par un raisonnement plus étayé, un recul significatif. Cela se justifierait, pour le droit de l'article 23, alinéa 3, 4<sup>o</sup>, par la prise en compte de plus en plus systématique de la Cour du caractère sensible que revêt la matière<sup>30</sup>.

### *Paragraphe 5. La justification du recul du niveau de protection*

Le principe de standstill n'est pas absolu<sup>31</sup>, nous pouvons même parler d'un principe de standstill relatif<sup>32</sup>. Dès lors, les autorités débitrices peuvent justifier ce recul par des motifs d'intérêt général (« *dwingende redenen* »<sup>33</sup>), en respectant le principe de proportionnalité.

#### Alinéa 1. Les motifs d'intérêt général

Selon I. Hachez, « *la légitimité de l'objectif poursuivi conditionne la validité de la restriction apportée* »<sup>34</sup>. L'autorité débitrice ne peut ainsi justifier la régression du niveau de protection des droits promus par n'importe quelle excuse.

L'énumération des motifs d'intérêt général retenus en la matière fera l'objet de la deuxième partie de notre étude.

---

<sup>27</sup> HACHEZ, I., et JADOT, B., « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *op. cit.*, p. 17.

<sup>28</sup> SAMBON, J., « Réflexion sur les axes principaux de la réforme du régime de gestion et d'assainissement des soles en Région wallonne » in Delnoy, M. (dir.), *Le décret de gestion et d'assainissement des sols du 1er mars 2018 (D.G.A.S.)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2019, p. 392.

<sup>29</sup> LAVRYSEN, L., *op. cit.*, p. 247.

<sup>30</sup> PIRSON, A., et VROLIX, Z., « La proie et l'ombre : le cadre réglementaire de la chasse à l'épreuve du droit à la protection d'un environnement sain et de la biodiversité », *J.L.M.B.*, 2020, n°22, p. 1031.

<sup>31</sup> HACHEZ, I., et JADOT, B., « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *op. cit.*, p.19.

<sup>32</sup> HACHEZ, I., « La reconnaissance jurisprudentielle de l'obligation de standstill », in *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irrecevabilité relative*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 78 et s.

<sup>33</sup> C.E., 29 avril 1999, n°80.018, *Jacobs*.

<sup>34</sup> HACHEZ, I., « Le régime juridique de l'obligation de standstill », *op. cit.*, p. 417.

## Alinéa 2. Le principe de proportionnalité

Après avoir déterminé que la norme est motivée par des motifs d'intérêt général, encore faut-il s'assurer que la norme respecte le principe de proportionnalité.

Rappelons néanmoins que la juridiction de contrôle n'observe pas toujours son respect, ce qui risque ainsi de vider le principe de standstill de toute utilité<sup>35</sup>.

Le principe de proportionnalité présente deux versants : un versant substantiel et un versant procédural. Le versant substantiel du principe se décline en trois phases classiques de contrôle : l'adéquation, la nécessité et la proportionnalité *sensu stricto*. Le versant procédural impose à l'organe qui adopte une norme de prouver son respect au principe de standstill, et au principe de proportionnalité. À cet égard, M. Pâques et C. Vercheval soutiennent que « *le principe de standstill apparaît bien davantage comme un principe formel que matériel* »<sup>36</sup>.

## **Chapitre 2. De quatre nouveaux acquis du droit wallon de l'urbanisme et de leur impact sur la protection de l'environnement**

Le décret du 20 juillet 2016 a certainement modifié la face du droit wallon de l'urbanisme. Toutes les évolutions ne sont évidemment pas négatives pour l'environnement, certaines participent même à sa protection, mais d'autres réduisent indubitablement le niveau de protection du droit de l'article 23, alinéa 3, 4°, qui était jusque-là assuré par le CWATUPE.

Ce second chapitre vise à déterminer si des reculs sensibles du niveau de protection du droit fondamental existent. Il s'agit de la première étape du contrôle de la norme.

Dans ce qui suit, nous nous pencherons successivement sur quatre axes particuliers de la réforme qui, *a priori*, ne sont pas sans effet sur le niveau de protection mentionné.

### **Section 1. La généralisation de la valeur indicative**

La généralisation de la valeur indicative est un point cardinal de la réforme de 2016. Déjà introduite dans le CoDT 2014, celle-ci vise à promouvoir les indications plutôt que les normes qui ornaient jusqu'alors certains outils du CWATUPE.

---

<sup>35</sup> C.C., 20 juin 2007, n°87/2007, cité par HACHEZ, I., et JADOT, B., « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *op. cit.*, p 20.

<sup>36</sup> PAQUES, M., et VERCHEVAL, C., *Droit wallon de l'Urbanisme*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2015, p. 38.

Ce changement de paradigme met véritablement en lumière le passage de l'urbanisme de lois, ou de contraintes, à l'urbanisme de projets. B. Pâques et P.-Y. Mélotte rappellent par ailleurs à ce sujet que, déjà lors de l'adoption du décret RESAter<sup>37</sup>, le législateur appelait à un changement similaire<sup>38</sup>. C'est donc logiquement que nous retrouvons une telle volonté dans l'exposé des motifs du CoDT 2014, qui relate qu'une telle évolution « offre un cadre plus propice au développement des projets des acteurs privés, qui par leur action permettent de répondre aux besoins de la collectivité (...) »<sup>39</sup>. Et par le CoDT en vigueur, le législateur semble avoir voulu pousser ce désir à son paroxysme<sup>40</sup>.

De ce fait, la généralisation de la valeur indicative paraît *a priori* affecter le niveau de protection du droit à la protection d'un environnement sain. Il convient dès lors de s'attarder sur les changements concrets qu'elle apporte afin de déterminer l'(in)existence d'un recul significatif du niveau de protection.

## **Sous-section 1. Croisement des régimes antérieur et actuel**

Dans la présente sous-section, il échet de n'avoir égard qu'aux variations de valeur des instruments qui ont été apportées par la réforme de 2016, ou ratifiées par elle-même en provenance du CoDT 2014, par rapport au régime du CWATUPE<sup>41</sup>.

### *Paragraphe 1. La disparition formelle de certains outils d'aménagement du territoire*

Sous l'égide du CWATUPE, les plans communaux d'aménagement (PCA)<sup>42</sup> et les rapports urbanistiques et environnementaux (RUE)<sup>43</sup> coexistaient. Bien qu'ils eussent des champs

---

<sup>37</sup> Décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, *M.B.*, 2 juin 2009, p. 39554.

<sup>38</sup> PAQUES, B., et MELOTTE, P.-Y., « La ville durable à l'ère de l'urbanisme de projet », *Amén.*, numéro spécial, 2023, p. 94

<sup>39</sup> *Doc.*, Parl. w., 2013-2014, n°942/1, p. 5.

<sup>40</sup> Des travaux préparatoires ressort ce qui suit : « D'une manière générale, la logique d'urbanisme de projets a été menée aussi loin que possible dans le projet de décret formant le Code du développement territorial à l'examen. Améliorer le cadre légal pour faciliter et accélérer la concrétisation de projets sur le terrain ont été les deux objectifs principaux du travail mené » (*Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 7).

<sup>41</sup> Nous ignorons volontairement les nouveaux périmètres U, d'enjeu régional et de site à réaménager du CoDT 2014 qui permettaient d'appliquer les schémas en faisant fi des prescriptions du plan de secteur. Cette possibilité fut de toute façon abolie par le CoDT en vigueur.

<sup>42</sup> Articles 47 et s. du CWATUPE.

<sup>43</sup> Article 18<sup>ter</sup> du CWATUPE.

d'application similaires<sup>44</sup>, leur valeur était foncièrement différente. En effet, les PCA revêtaient une valeur réglementaire alors que les RUE ne comportaient que des indications.

Désormais, en vertu des articles D.II.60 et D.II.66 du CoDT, tant les RUE que les PCA sont assimilés aux schémas d'orientation locaux (SOL), instruments à valeur indicative.

L'intégration des PCA dans les SOL met ainsi en exergue le passage de la valeur réglementaire à la valeur indicative.

## *Paragraphe 2. La mutation des règlements en guides d'urbanisme*

Lorsque le CWATUPE déployait ses effets, la matière de l'urbanisme était, entre autres, encadrée par les règlements d'urbanisme. Qu'ils eussent été communaux ou régionaux, la valeur réglementaire s'imposait.

Cependant, le 1<sup>er</sup> juin 2017, les règlements d'urbanisme sont devenus des guides d'urbanisme. Ces derniers sont de deux types : le guide communal d'urbanisme (GCU) et le guide régional d'urbanisme (GRU), qui assimile les cinq anciens règlements régionaux d'urbanisme en chapitres. Le système reste donc similaire.

Similaire mais pas identique. Effectivement, l'article D.III.8 révèle une généralisation de la valeur indicative pour les différents guides. Une distinction ponctuelle doit cependant être faite pour le GRU, car certains de ses chapitres conservent une valeur réglementaire ou obtiennent une valeur hybride<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Ces deux outils permettaient aux communes d'imposer, sur une partie de leur territoire, de nouvelles prescriptions afférentes à l'aménagement du territoire, telles que des options d'aménagement.

<sup>45</sup> Alors que les règlements communaux préexistants acquièrent nécessairement valeur indicative, les règlements régionaux ne bénéficient pas d'un traitement égal. De fait, l'article D.III.11 dispose que le règlement général sur les bâtisses en site rural (RBSR) et le règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité (RGUEDP) obtiennent valeur indicative. *A contrario*, le règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite (règlement « PMR ») et le règlement d'urbanisme sur la qualité acoustique de constructions dans les zones B, C et D des plans de développement à long terme des aéroports de Liège-Bierset et de Charleroi-Sud (règlement « qualité acoustique ») se voient conserver une valeur réglementaire. Enfin, le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme (RGBZPU) subit un régime différencié puisque hybride.

### *Paragraphe 3. Le passage des permis de lotir aux permis d'urbanisation*

Alors que l'article 92 du CWATUPE imposait la valeur indicative jusqu'à ce que le lot soit bâti<sup>46</sup>, le CoDT, en reprenant l'idée du CoDT 2014, donne valeur indicative aussi bien aux permis de lotir préexistant qu'aux permis d'urbanisation (PUR) dès leur délivrance et leur caractère exécutoire<sup>47</sup>.

Tandis que les permis de lotir étaient profondément contraignants par la valeur qu'ils recelaient, le CoDT adoucit assurément le régime avec des permis d'urbanisation beaucoup plus souples.

## **Sous-section 2. Détermination de l'existence d'un recul significatif du niveau de protection du droit**

La réforme de 2016 opère ainsi de grands changements quant à la valeur des différents outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il est cependant nécessaire de nous demander si ces changements, qui constituent la généralisation de la valeur indicative, réalisent effectivement une modification de la perception de la valeur, soit effectivement un recul, et si cette modification implique des conséquences néfastes suffisantes pour que le recul soit qualifié de « sensible » ou « significatif ».

### *Paragraphe 1. De la généralisation concrète de la valeur indicative*

Tout d'abord, à propos des RUE et PCA, nous relevons de l'exposé des motifs du CoDT 2014 que les RUE, instruments à valeur indicative qui participaient à la mise en œuvre des zones du plan de secteur, avaient progressivement remplacé les PCA. De fait, vu leur flexibilité limitée en raison du caractère réglementaire de leur prescription et du chevauchement de leur champ d'application avec celui des RUE, les PCA seraient devenus archaïques<sup>48</sup>.

Bien que les deux instruments aient coexisté dans le CWATUPE, il semble de ce fait pertinent de nous interroger sur le moment précis du passage des PCA à la valeur indicative. Certes, le CoDT les intègre dans les SOL, mais ne pourrions-nous pas affirmer que le CWATUPE avait déjà amorcé un passage factuel à la valeur indicative en permettant l'abandon des PCA au profit des RUE ?

En ce qui concerne les nouveaux guides d'urbanisme, bien qu'ils aient acquis en principe la valeur indicative, le GRU jouit d'une particularité. De fait, le GRU est à présent composé des

---

<sup>46</sup> En application de l'article 92, alinéa 2, du CWATUPE, les PUR obtenaient valeur de RUE après déclaration de travaux conformes visée à l'article 139 du même code. Partant, les RUE étant des outils à valeur indicative, lesdits PUR obtenaient cette valeur *in fine*.

<sup>47</sup> *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 56.

<sup>48</sup> *Doc.*, Parl. w., 2013-2014, n°942/1, p. 7.

anciens règlements régionaux, pour lesquels la valeur réglementaire est parfois conservée. La généralisation de la valeur indicative n'est donc pas totale et, de plus, ne porte pas sur les règlements qui pourraient avoir le plus d'impact sur la qualité de vie des individus<sup>49</sup>.

Aussi, concernant les PUR, bien que nous ne puissions discuter le fait qu'ils subissent un changement de valeur plus général, nuancions encore, car le décret du 30 avril 2009<sup>50</sup> entreprenait déjà un passage à la valeur indicative des prescriptions des PUR en leur donnant à certaines occasions valeur de RUE, et ce, pour diverses raisons, dont l'émergence de nouveaux besoins<sup>51</sup>. Et, à l'inverse, les PUR retrouvent leur valeur réglementaire lorsqu'ils contiennent certaines obligations déduites des articles D.IV.53 à D.IV.60<sup>52</sup>.

À l'issue de cet apport en nuances, nous pouvons affirmer que, nonobstant la généralisation quasi globale de la valeur indicative, il est nécessaire de légèrement relativiser le changement opéré par la réforme de 2016, d'autant que le plan de secteur, instrument prépondérant, n'a pas été affecté par la mesure.

## *Paragraphe 2. Les conséquences pratiques de la généralisation de la valeur indicative*

À titre liminaire, si la généralisation n'est paradoxalement pas générale, il est légitime de se demander pourquoi le législateur n'est pas allé au bout de son idée. À ce propos, il ressort des travaux préparatoires un certain aveu de faiblesse. Alors que l'indication était vantée pour sa flexibilité et la responsabilisation qu'elle imposait aux pouvoirs publics, la conservation de la valeur réglementaire paraît nécessaire lorsque les prescriptions portent sur des éléments d'importance<sup>53</sup>. D'après l'exposé des motifs, l'indication serait visiblement incapable de régir certains points. De plus, il est avancé que le RGBZPU doit conserver certaines normes afin

---

<sup>49</sup> Les règlements « PMR » et « qualité acoustique » conservent intégralement la valeur réglementaire.

<sup>50</sup> Décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, *M.B.*, 2 juin 2009.

<sup>51</sup> PAQUES, B., « La valeur juridique du permis d'urbanisation : principe et conséquences » in Aughuet, Ch. et Erneux, P.-Y. (dir.), *Droit de l'urbanisme - CoDT(bis) et COBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2016, p. 155.

<sup>52</sup> LAGASSE, D., « Les nouveautés concernant le champ d'application et les effets du permis d'urbanisation » in Delnoy, M. et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 292.

<sup>53</sup> « Certaines normes gardent la valeur réglementaire actuelle. Ces dernières portent sur les conditions pouvant grever une construction ou une installation pour se prémunir contre un risque d'accident majeur, naturel ou une contrainte géotechnique majeurs [sic] au sens de l'article D.IV.57, sur l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite et sur la qualité acoustique des constructions, dont celles situées à proximité des aéroports régionaux,... » (Doc., Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 38).

d'assurer la protection patrimoniale du centre des villes et villages qu'il couvre<sup>54</sup>. Nous pourrions dès lors en conclure que le gouvernement estime que seule la valeur réglementaire est capable de garantir une réelle protection, ce qui est assez évocateur dans le cadre de nos recherches. Le patrimoine faisant partie intégrante de « l'environnement », le gouvernement pense-t-il alors que la valeur réglementaire est la seule valeur capable de garantir la protection de ce dernier ? Il y a en tout cas lieu de craindre que la généralisation de valeur indicative ne poursuive comme unique but le développement du territoire wallon, certainement aux dépens des vertus qu'offrirait un territoire préservé.

Pour analyser l'impact de cet axe de la réforme, il est nécessaire de faire une incursion dans le régime des écarts. En effet, la généralisation de la valeur indicative a pour conséquence l'application théorique du régime des écarts du CoDT, supplantant l'application du régime des dérogations du CWATUPE. Il nous faut donc comparer ces deux régimes<sup>55</sup>.

Premièrement, il convient d'avoir égard aux hypothèses d'écart ou de dérogation. Alors qu'il ressort de l'essence même de l'écart qu'il n'y a pas de cas d'ouverture spécifique<sup>56</sup>, il en est tout autre pour la dérogation : les articles 110 à 112 du CWATUPE prévoyaient explicitement les cas d'ouverture spécifique à dérogation<sup>57</sup>. Cela ne valait toutefois que pour les dérogations au plan de secteur. En fait, les dérogations aux outils ayant désormais valeur indicative<sup>58</sup> étaient prévues par un article 113 qui « *ne [cantonnait] pas les dérogations qu'il [permettait] à une hypothèse circonscrite avec précision* »<sup>59</sup>. Les régimes sont donc similaires sur ce point.

Deuxièmement, les conditions auxquelles doit satisfaire un permis pour s'écarter d'indications méritent un œil attentif. Alors, le même article 113 prévoyait des conditions cumulatives pour

---

<sup>54</sup> « *De plus, afin de répondre à la demande de protéger le patrimoine de nos centres de villes et de villages soumis à une plus forte pression foncière, il est proposé d'une part de déterminer quelles dispositions du guide régionale d'urbanisme relatives aux zones protégées de certaines commune [sic] en matière d'urbanisme sont constitutives de normes et d'autre part de conférer une valeur réglementaire à une partie des dispositions du règlement existant.* » (nous soulignons) (Doc., Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 38).

<sup>55</sup> Une approche croisée de la généralisation de la valeur indicative et des régimes des écarts et dérogations semblent nécessaires en l'espèce. Cela suit par ailleurs la position de Charles-Hubert Born selon laquelle « *l'approche doit être globale lorsqu'un groupe de dispositions nouvelles poursuit un objectif unique ou prévoit un régime ou un statut cohérent, dont la portée ne peut s'appréhender que conjointement, et pour autant que les personnes affectées par la réforme soient celles qui bénéficient des éventuelles compensations prévues* » (Ibid., p. 13).

<sup>56</sup> PAQUES, M., et VERCHEVAL, C., *Droit wallon de l'Urbanisme, op. cit.*, p. 122.

<sup>57</sup> Désormais, les articles D.IV.6 à D.IV.10 du CoDT prévoient ces hypothèses.

<sup>58</sup> L'article 113 visait les « *prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme, d'un plan communal d'aménagement ou aux prescriptions ayant valeur réglementaire d'un permis de lotir* », mais aussi « *l'option architecturale d'ensemble ou [les] prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords, ayant valeur réglementaire, d'un permis d'urbanisation* ».

<sup>59</sup> BOUILLARD, Ph., « Art. 113 » in *Commentaire systématique du nouveau CWATUP*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2014, p. 136.

déroger. Ainsi, fallait-il principalement<sup>60</sup> que le projet soit compatible avec la destination générale de la zone du plan de secteur, ainsi qu'avec les « options urbanistique ou architecturale », et qu'il soit respecte, soit structure, soit recompose les lignes de force du paysage<sup>61</sup>. De surcroît, l'article 114 du CWATUPE exigeait que la délivrance de la dérogation se fasse à titre exceptionnel<sup>62</sup>.

Aujourd'hui, l'article D.IV.5 du CoDT impose deux conditions : ne pas compromettre les objectifs de l'instrument à valeur indicative dont on s'écarte et contribuer à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. De telles conditions n'existaient pas formellement à l'époque du CWATUPE<sup>63</sup>, mais le Conseil d'État les déduisait déjà du texte<sup>64</sup>. Quoi qu'il en soit, il est aisé de constater que les conditions du CWATUPE pour déroger sont logiquement plus contraignantes que les conditions du CoDT pour s'écarter. Dès lors, en raison de la généralisation de la valeur indicative, les instruments dont il est question peuvent être plus facilement outrepassés, ce qui implique l'ignorance des prescriptions restrictives et protectrices de l'environnement.

Troisièmement, relevons aussi la nécessité de réaliser une annonce de projet, conformément l'article D.VIII.6, lorsqu'une demande implique un écart qui tombe dans le champ d'application de l'article D.IV.40. Concrètement, une annonce de projet est seulement nécessaire lorsque le projet souhaite s'écarter d'un PCA adopté avant l'entrée en vigueur du CoDT et devenu un SOL, ou d'un règlement adopté avant l'entrée en vigueur du CoDT et devenu guide, ou, enfin, d'un PUR. Ce régime ne vaut toutefois que jusqu'à ce que le PCA ou le règlement en question soit révisé ou abrogé. En revanche, les écarts aux indications des guides et aux PUR nécessitent

---

<sup>60</sup> Pour « l'option architecturale d'ensemble ou [les] prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords, ayant valeur réglementaire, d'un permis d'urbanisation », ce qui est plus spécifique, fallait-il être compatible avec l'option urbanistique et soit respecter, soit structurer, soit recomposer la ligne de force du paysage (BOUILLARD, Ph., « Art. 113 », *op. cit.*, p. 138).

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 136-138.

<sup>62</sup> Il est renvoyé à l'examen ultérieur de cette condition pour son appréhension globale.

<sup>63</sup> Nous pourrions entendre que la généralisation de la valeur indicative est compensée par un régime clair encadrant la justification des écarts avec des conditions écrites qui n'existaient pas avant, et qui limiterait de surcroît les désirs d'écart. Toutefois, comme nous l'avons dit, la jurisprudence du Conseil d'État déduisait déjà ces conditions du CWATUPE. Par ailleurs, l'article D.IV.5 est lacunaire car il y manque l'inscription de la condition de la prise en compte des spécificités du projet au regard des circonstances locales. À cet égard, nous pourrions croire qu'il ne s'agit que d'un oubli bénin couvert par la jurisprudence du Conseil d'État qui estime que toute motivation doit satisfaire à cette condition pour justifier un écart (Voy. not. : C.E., 4 novembre 2013, n°225.328, *de Brouhoven de Bergeyck*, cité par PAQUES, B., « La valeur juridique du permis d'urbanisation : principe et conséquences », *op. cit.*, p. 155). Cependant, ce n'est pas le cas puisque l'absence de cette condition est voulue. En effet, alors qu'elle est inscrite dans l'article D.IV.13 relatif aux dérogations, la condition est ignorée par le gouvernement qui estime qu'elle ne poursuit pas les objectifs du CoDT 2014 et qu'elle pourrait effacer la distinction entre les conditions des écarts et celles des dérogations (Doc., Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 43). À cet égard, n'aurait-il pas suffi de conserver le caractère exceptionnel de la dérogation, examiné ultérieurement, pour assurer cette distinction ? La position de l'exécutif wallon est inédite vu qu'elle s'oppose directement au Conseil d'État, sans tenter de se justifier. Par la non-inscription de la condition dans l'article D.IV.5, il n'est pas question de laisser la place à la jurisprudence de la haute juridiction administrative mais de s'y opposer frontalement.

<sup>64</sup> *Doc.*, Parl. w., 2013-2014, n°942/1, p. 22.

en tout temps une annonce de projet<sup>65</sup>. À l'inverse, lorsque la demande implique une dérogation, tant le CWATUPE que le CoDT exigent une enquête publique. Dès lors, une demande qui implique un écart à ces instruments, qui revêtaient autrefois une valeur réglementaire, appelle une annonce de projet, et non plus une enquête publique comme avant la réforme de 2016. La version « allégée » de l'enquête publique est donc devenue la norme pour ces outils, ce qui signifie un recul du niveau de protection du droit à la protection d'un environnement sain<sup>66</sup>. Cela vaut d'autant que, lorsque les anciens PCA et règlements d'urbanisme auront disparu à la suite de révisions ou d'abrogations, les écarts aux nouveaux outils n'impliqueront plus aucune mesure de participation du public<sup>67</sup>. Nous perdrons alors là l'application d'un des piliers de la Convention d'Aarhus<sup>68</sup>.

Nous pouvons en déduire que le régime des écarts emporte une flexibilité, mais celle-ci représente le pan positif, voire la résultante, d'une conséquence objectivement négative de la généralisation de la valeur indicative. En effet, faire fi de ces règles contraignantes implique un contrôle *a priori* plus léger et plus permissif des demandes, facilitant le développement des projets urbanistiques.

En outre, de la valeur indicative est déduite une conséquence plus principielle qui va de pair avec le régime des écarts. En effet, la généralisation promue par la réforme du CoDT engendrerait aussi une perte d'efficacité de « *la garantie d'une sécurité juridique de type fiduciaire* »<sup>69</sup>. Cela s'explique par le fait que la valeur indicative n'est que peu prévisible car ne représente qu'un principe d'action. Dès lors, sur ce point, M. Pâques estime, à la lumière de l'arrêt n°87/2007 de la Cour constitutionnelle<sup>70</sup>, que le passage à la valeur indicative constitue un recul du niveau de protection du droit de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution<sup>71</sup>.

Enfin, la généralisation de la valeur indicative a également un impact lorsque les outils ne sont pas respectés. Alors que sous l'égide du CWATUPE, l'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, disposait que la méconnaissance des prescriptions des plans de secteur, permis de lotir, PCA ou règlements d'urbanisme était une infraction, le CoDT n'est plus capable que de réprimer la violation des prescriptions des plans de secteur et des normes du GRU<sup>72</sup> ; les indications n'étant que des

---

<sup>65</sup> LAUWERS, M., et VROLIX, Z., « Les écarts et les dérogations à la sauce CoDT : un régime favorable à l'urbanisme de projets ? », *Amén.*, 2023/4, p. 207.

<sup>66</sup> VANDERHELST, M., « Art. VIII.6 » in Born, Ch.-H., Lagasse, D., Neuray, J.-Fr., Pâques, M. (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 1112.

<sup>67</sup> LAUWERS, M., et VROLIX, Z., « Les écarts et les dérogations à la sauce CoDT : un régime favorable à l'urbanisme de projets ? », *op. cit.*, p. 207.

<sup>68</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, approuvé par la loi du 17 décembre 2002, *M.B.*, 24 avril 2003, p. 22128.

<sup>69</sup> PAQUES, M., « Comparaison des formes et valeurs de l'action normative au regard des conditions de l'État de droit » in *La sécurité juridique en droit administratif*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2022, p. 78.

<sup>70</sup> C.C., 20 juin 2007, n°87/2007.

<sup>71</sup> PAQUES, M., « Comparaison des formes et valeurs de l'action normative au regard des conditions de l'État de droit », *op. cit.*, p. 78.

<sup>72</sup> Article D.VII.1, §1<sup>er</sup>, 4° du CoDT.

lignes directrices. Ainsi, la valeur indicative vient en plus affecter la peur du gendarme, déjà peu perceptible, et renforce finalement une certaine impunité.

### *Paragraphe 3. Conclusion*

De ce qui précède, malgré les différents points qui peuvent relativiser l'impact de la mesure, nous pensons pouvoir déduire, à l'instar de la doctrine<sup>73</sup>, que la généralisation de la valeur indicative opère un recul sensible du niveau de protection du droit de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

## **Section 2. L'abrogation de plein droit de certains outils**

L'abrogation de plein droit est un mécanisme nouveau apporté par la réforme de 2016. De fait, le CWATUPE y était totalement étranger. Cependant, vu que cela implique la disparition automatique d'outils encadrant la réalisation de projets au regard, notamment, de leurs impacts sur le territoire et l'environnement, il est nécessaire d'avoir égard à cet axe dans le cadre de cette étude.

### **Sous-section 1. Croisement des régimes antérieur et actuel**

Sous l'égide du CWATUPE, l'article 57ter régissait l'abrogation des PCA. Celle-ci était facultative et prise par décision du conseil communal. L'article 52 était applicable, ce qui impliquait un contrôle du gouvernement par l'adoption d'un arrêté motivé d'approbation ou de refus de l'abrogation.

En ce qui concerne les plans et schémas directeurs, aucune prescription n'intervenait en la matière. L'article 8 du CWATUPE disait seulement que ces outils, pour autant qu'ils fussent approuvés avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juillet 1998<sup>74</sup>, maintenaient leurs effets jusqu'à ce qu'un PCA ou un RUE les substitue. Rien n'expliquait néanmoins la procédure à suivre pour leur abrogation.

À propos des règlements d'urbanisme, la jurisprudence du Conseil d'État<sup>75</sup> nous apprend que le principe de parallélisme prévu à l'article 80 du CWATUPE s'applique également pour leur abrogation. Dès lors, l'autorité souhaitant anéantir un règlement devait poursuivre la même

---

<sup>73</sup> BORN, Ch.-H., et MELOTTE, P.-Y., « Le Livre Ier du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 48.

<sup>74</sup> Décret du 23 juillet 1998 portant modification du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *M.B.*, 9 septembre 1998, p. 29013.

<sup>75</sup> C.E., 12 juillet 2005, n°147.599, *Terre wallonne*.

procédure que lors de son adoption, soit la procédure de l'article 79. Cela signifie qu'il fallait réaliser des enquêtes publiques et administratives.

*A contrario*, l'avant-projet du CoDT prévoyait l'application du régime de l'abrogation de manière élargie<sup>76</sup>, même de plein droit<sup>77</sup>. Néanmoins, dans son avis n°57.550/4<sup>78</sup>, le Conseil d'État s'est montré assez critique en y opposant le cadre de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive ESIE)<sup>79</sup> et de l'article 7 de la Convention d'Aarhus<sup>80</sup> afférent à la participation du public. Le gouvernement fut alors contraint de réduire son ambition<sup>81</sup>.

Désormais, l'abrogation de plein droit ne se rencontre plus que dans quatre cas : les articles D.II.66, §2, D.II.68, §2, D.III.7, §3, et D.III.14 du CoDT prévoient similairement que les PCA, plans et schémas directeurs adoptés avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, les GCU ou une de leurs parties, et les règlements communaux d'urbanisme ont une durée de vie de dix-huit ans au terme de laquelle ils sont abrogés de plein droit.

Le régime analysé s'applique donc dans ces quatre hypothèses, mais jusqu'à l'entrée en vigueur du décret modificatif du 13 décembre 2023<sup>82</sup> elles en côtoyaient une cinquième. En effet, un article D.II.66, §4, du CoDT prévoyait l'abrogation de plein droit des PCA adoptés avant le 22 avril 1962<sup>83</sup>. Celui-ci, après avoir vu sa validité infirmée par une réponse de la Cour constitutionnelle fondée sur les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la directive ESIE<sup>84</sup>, fut finalement abrogé par le législateur avec effet rétroactif<sup>85</sup>. Une question réside toutefois : pourquoi avoir conservé des hypothèses d'abrogation de plein droit si l'une

---

<sup>76</sup> La réforme ne s'est pas contentée d'autoriser l'annihilation par le temps de certains plans, schémas ou guides. En effet, il était avant tout question d'offrir l'élargissement des hypothèses d'abrogation des outils, sans pour autant que cela soit automatique (DELNOY, M., et SMAL, R., « Les schémas de développement et d'orientation » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 117).

<sup>77</sup> Les schémas de structure communale, les RUE, les PCA, les plans particuliers d'aménagement, et les plans directeurs et les schémas directeurs étaient visés.

<sup>78</sup> Avis C.E., 30 juin 2015, n°57.550/4, pp. 16-18.

<sup>79</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *J.O.C.E.*, L197/30, 21 juillet 2001.

<sup>80</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, approuvé par la loi du 17 décembre 2002, *M.B.*, 24 avril 2003, p. 22128.

<sup>81</sup> La section de législation du Conseil d'État s'opposait toujours au mécanisme, mais le législateur n'a rien fait pour se conformer à son avis (Avis C.E., 7 juillet 2016, n°59.572/4 à 59.578/4, pp. 6-7)

<sup>82</sup> Décret du 13 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, *M.B.*, 7 mars 2024, p. 30807, art. 63.

<sup>83</sup> Il s'agit de la date d'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 12 avril 1962, p. 3000.

<sup>84</sup> C.C., 20 mai 2021, n°75/2021.

<sup>85</sup> *Doc.*, Parl. w., 2023-2024, n°1479/1, p. 13.

d'elles fut déclarée problématique ? Cela révèle, sinon une obstination, à tout le moins, la faiblesse du régime.

## **Sous-section 2. Détermination de l'existence d'un recul significatif du niveau de protection du droit**

Par cet axe de la réforme, le CoDT impose un droit de l'urbanisme beaucoup plus dynamique. Cela provoque, en dépit de la vertu recherchée et éventuellement atteinte, l'émergence d'une certaine instabilité qui n'était pas même palpable à l'époque du CWATUPE.

Nous l'avons vu, notamment par son article 79, la participation du public est nécessaire pour tout type d'abrogation d'outils. Cela découle aussi de l'article 7 de la Convention d'Aarhus et de son pilier relatif à la participation du public au processus décisionnel. L'avis du Conseil d'État abondait justement dans ce sens<sup>86</sup>. Pourtant, les premiers mots de l'article D.VIII.1 excluent explicitement les cas d'abrogation de plein droit du bénéfice des différentes mesures de participation du public<sup>87</sup>.

En outre, relativement à l'évaluation des incidences sur l'environnement, une remarque similaire peut être apportée. Tout projet d'une telle abrogation doit être évalué au regard des impacts qu'il pourrait avoir sur l'environnement<sup>88</sup>. Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne avait par ailleurs soutenu qu'une telle évaluation était nécessaire pour l'abrogation d'un plan ou d'un programme car « *elle peut comporter une modification de la planification envisagée sur les territoires concernés* »<sup>89</sup> et « *impliquer une modification notable des effets sur l'environnement qui avaient été, le cas échéant, évalués* »<sup>90</sup>. À cet égard, il semble bon de rappeler l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°95/2012 du 19 juillet 2012 invalidant les dispositions bruxelloises qui permettaient l'abrogation des plans particuliers d'affectation du sol (PPAS) sans évaluation des incidences sur l'environnement<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> Doc., Parl. w., 2015-2016, n°307/1bis, p. 182.

<sup>87</sup> « *Sans préjudice des articles D.II.66, § 2 et § 4, D.II.68, § 2, D.III.7, § 3, D.III.14 et D.V.2, § 10, et D.V.II, § 4, les plans, périmètres, schémas, guides, permis et certificats d'urbanisme n° 2 dont l'adoption, l'approbation ou l'autorisation, la révision ou l'abrogation comporte une phase de participation du public, sont (...)* » (nous soulignons)

<sup>88</sup> Doc., Parl. w., 2015-2016, n°307/1bis, p. 182 ; Relativement à la directive ESIE, la Cour de justice de l'Union européenne et le Conseil d'État ont jugé qu'une évaluation environnementale n'était pas obligatoire pour l'abrogation d'un plan particulier d'affectation (PPAS) du sol, notamment, lorsque le PPAS s'inscrivait dans une hiérarchie d'actes d'aménagement du territoire. (C.J.U.E., 22 mars 2012, C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.* ; C.E., 24 octobre 2013, n°225.247, *Pringiers et crts*). Cependant, en l'espèce, nous ne jugeons pas du respect de la directive ESIE, mais bien de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution. Ainsi, il se pourrait que l'abrogation tacite, bien que cela soit très contestable, respecte la directive ESIE et non la disposition constitutionnelle.

<sup>89</sup> C.J.U.E., 22 mars 2012, C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*

<sup>90</sup> PAQUES, B., et THIEBAUT, Chr., « Les guides d'urbanisme » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, p. 215.

<sup>91</sup> C.C., 29 juillet 2012, n°95/2012.

Le régime de l'abrogation de plein droit du CoDT ne respectant pas ces exigences, les recours à son encontre fondés sur la Convention d'Aarhus et la directive ESIE pourraient être fructueux. La question du respect des principes d'égalité et de non-discrimination mériterait également un développement. Et en ce qui concerne l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, il s'agit d'un argument opposable à cet axe de la réforme.

De fait, par l'introduction du nouveau régime, les individus perdent d'abord un droit de participation fondamental. L'abrogation de plein droit ne permet effectivement pas aux personnes intéressées de formuler des observations y relatives. De plus, l'évaluation des incidences sur l'environnement disparaît du paysage procédural. Cela est pourtant tout à fait essentiel pour préserver l'environnement des administrés. Par ces deux considérations, il ne fait nul doute que le CoDT opère un recul important du niveau de protection du droit à la protection d'un environnement sain.

Par ailleurs, l'automatisme de l'abrogation d'un outil soulève une question sur le plan de l'insécurité juridique. La disparition du carcan normatif va opérer une rupture complète avec le régime antérieurement applicable. Au mieux, l'autorité compétente aura prévu l'adoption d'un outil subsidiaire. Au pire, l'abrogation va provoquer une perturbation de la planification, ouvrant alors éventuellement la porte à l'implantation de projets néfastes pour l'environnement et ses composantes. En effet, même si d'autres instruments persistaient, la situation qui prévalait alors serait perturbée<sup>92</sup>, voire déséquilibrée<sup>93</sup>. De fait, il serait, par exemple, hardi de soutenir que l'abrogation de plein droit d'un règlement communal devenu GCU soit compensée par l'existence d'un plan de secteur, d'un schéma ou d'un GRU alors que ces instruments ne portent pas sur la même dimension spatiale, ou le même échelon territorial, voire n'apportent pas la même précision.

Enfin, par l'introduction d'un mécanisme automatique, le CoDT permet à l'administration de ne pas prendre de décisions pour abroger les outils qui rentrent dans l'une des quatre hypothèses. L'absence de décision administrative a pour lourde conséquence de porter atteinte aux possibilités de recours contre l'abrogation.

Pour toutes ces raisons, nous soutenons la thèse du recul sensible du niveau de protection du droit à la protection d'un environnement sain, d'autant que la Cour constitutionnelle a reconnu

---

<sup>92</sup> Les faits de l'arrêt n°75/2021 du 20 mai 2021 de la Cour constitutionnelle (C.C., 20 mai 2021, n°75/2021) et, corollairement, de l'arrêt n°257.492 du 29 septembre 2023 du Conseil d'État (C.E., 29 septembre 2023, n°257.492, *Hanne et Bertollo*) illustrent particulièrement bien la problématique.

<sup>93</sup> Cette situation risque par ailleurs de se multiplier. En effet, les modalités devant être respectées lors de l'adoption des nouveaux outils représentent un frein. Elles sont complexes, chronophages et couteuses. Cela n'incite donc pas à adopter de nouveaux schémas ou guides, d'autant qu'ils risquent d'être contestés devant la haute juridiction administrative. Cette absence de volonté, bien que compréhensible, se remarque par ailleurs facilement lorsque, par exemple, l'on comptabilise le nombre de communes ayant adopté un guide communal d'urbanisme (via WalOnMap).

que la non-satisfaction à ces normes européennes et internationales pouvait impliquer un tel recul<sup>94</sup>.

## **Section 3. La suppression du caractère exceptionnel de la dérogation**

### **Sous-section 1. Croisement des régimes antérieur et actuel**

Sous le régime du CWATUPE, les articles 113 et 114 imposaient certaines formalités et conditions pour déroger aux normes d'un instrument<sup>95</sup>. La jurisprudence du Conseil d'État permit de déduire trois conditions de ces articles. Celles-ci n'ont pas évolué outre mesure. Cependant, un élément particulier va retenir notre attention car il a fait l'objet de beaucoup de discussion. Il s'agit du caractère exceptionnel de la dérogation.

En effet, l'article 114 du CWATUPE disposait que « *Pour toute demande de permis qui implique l'application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité* » (nous soulignons).

L'interprétation du Conseil d'État impliquait à cet égard un usage modéré<sup>96</sup> et l'obligation de démontrer la nécessité d'octroyer une dérogation pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis<sup>97</sup>. Dans ce sens, il devait ressortir de la motivation formelle de la décision la justification que « *le projet garantissait plus le bon aménagement des lieux que la stricte application de la règle, le but ne pouvant être de privilégier l'intérêt du demandeur de permis* »<sup>98</sup>. Une démonstration de l'intérêt à accorder la dérogation par rapport à celui de l'application de la norme de principe était ainsi requise<sup>99</sup>. En ce qui concerne l'usage modéré, la délivrance antérieure d'une dérogation n'empêchait pas une nouvelle, mais cela imposait une motivation davantage « *étayée et précise* »<sup>100</sup>.

---

<sup>94</sup> Voy. not. : C.C., 14 septembre 2006, n°137/2006.

<sup>95</sup> À l'égard de l'article 114, Ph. Bouillard estime en outre qu'il « *énonce un certain nombre de formalités substantielles, cumulatives, qui constituent autant de garanties, afin que la règle ne puisse être tenue en échec qu'au terme d'un examen circonstancié, par l'autorité qui statue sur la dérogation* » (BOUILLARD, Ph., « Art. 114 », in *Commentaire systématique du nouveau CWATUP*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2014, p. 144).

<sup>96</sup> Voy. not. : C.E., 23 février 2010, n°201.219, *Le Bussy et Gerard* ; C.E., 19 avril 2007, n°170.241, *Sacripante*.

<sup>97</sup> Voy. not. : C.E., 6 novembre 2023, n°257.788, *Petit et crts* ; C.E., 18 mai 2017, n°238.250, *Baudet e.a.* ; C.E., 21 février 2017, n°237.428, *Commune de Neupré*.

<sup>98</sup> C.E., 30 mai 2013, n°223.651, *scrl Village de l'Eau d'Heure-Exploitation*, cité par PAQUES, M., et VERCHEVAL, C., *Droit wallon de l'Urbanisme, op. cit.*, p. 610.

<sup>99</sup> Voy. not. : C.E., 15 décembre 2011, n°216.882, *Apers* ; C.E., 4 février 2014, n°226.328, *Anciaux et Guillaume*.

<sup>100</sup> C.E., 22 décembre 2015, n°233.247, *Mayon et Marchand* ; Par exemple, ne constitue pas une motivation suffisante à l'égard du caractère exceptionnel, celle qui soutient que « *les dérogations accordées ne nuiront pas aux tiers, les constructions s'intègrent à la construction existante et les dérogations concernant les travaux de régularisation qui sont l'héritage du passé* » (C.E., 25 septembre 2002, n°110.657, *Meeus*).

À l'heure du CoDT, l'article D.IV.13 joue un rôle général reprenant les conditions applicables à toute demande de dérogation, consacrant principalement la jurisprudence du Conseil d'État<sup>101</sup>.

En revanche, à la lecture de l'article, c'est davantage une absence qui marque puisque le caractère exceptionnel a disparu. Cela n'a rien d'un oubli. Selon les travaux parlementaires, « *les dérogations autorisables en application de l'article D.IV.13 ne doivent pas l'être à titre exceptionnel* »<sup>102</sup>. Vu l'importance que revêt ce caractère dans un régime sensible, une analyse approfondie au regard du principe de standstill est nécessaire.

## **Sous-section 2. Détermination de l'existence d'un recul significatif du niveau de protection du droit**

Afin de déterminer si un recul significatif existe, faut-il d'abord s'assurer que le caractère exceptionnel a bel et bien disparu. Peut-être son absence est-elle toutefois compensée par la jurisprudence de la haute juridiction administrative.

### *Paragraphe 1. De la subsistance du caractère exceptionnel de la dérogation*

Malgré le rejet du caractère exceptionnel par le législateur, il importe tout de même d'appréhender la jurisprudence qui pourrait être tentée de maintenir en vie cette exigence.

Le Conseil d'Etat a confirmé que l'article D.IV.13 « *n'impose plus que les dérogations soient accordées 'à titre exceptionnel'* »<sup>103</sup>. Mais, les dérogations restent des exceptions au principe, impliquant ainsi une interprétation restrictive de ses critères d'octroi<sup>104</sup>. Dans ce sens, Chr. Thiebaut s'est interrogé, à la lumière de l'arrêt *Agneessens* du Conseil d'État<sup>105</sup>, sur la possibilité de déduire le caractère exceptionnel du fait que la dérogation est une exception à la règle. Il ne put cependant que constater le renvoi de la juridiction à la satisfaction des conditions de l'article D.IV.13, sans autre considération<sup>106</sup>.

Postérieurement à cet apport doctrinal, le Conseil d'État rendit un arrêt *Merlevede et Stavaux*<sup>107</sup> par lequel il assimilait le caractère exceptionnel à la nécessité de déroger, faisant donc fi de

---

<sup>101</sup> Certes, la troisième condition est différente car elle porte sur la contribution à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages. Néanmoins, nous ne pouvons voir là un recul sensible du niveau de protection du droit de l'article 23 de la Constitution.

<sup>102</sup> Doc. Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 44.

<sup>103</sup> C.E., 5 octobre 2022, n°254.674, *Van Puymbroeck et Deroloffe*.

<sup>104</sup> Voy. not. : C.E., 8 juin 2022, n°252.939, *Forman* ; C.E., 11 juin 2021, n°250.872, *Baillien*.

<sup>105</sup> C.E., 28 octobre 2019, n°245.948, *Agneessens*.

<sup>106</sup> THIEBAUT, Chr., « Art. D.IV.13 » in Born, Ch.-H., Lagasse, D., Neuray, J.-Fr., Pâques, M. (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 562.

<sup>107</sup> C.E., 23 février 2021, n°249.884, *Merlevede et Stavaux*.

l'usage modéré. Il perpétuait finalement partiellement sa jurisprudence, ce qui est étonnant puisque les travaux parlementaires affirmaient que le fait que les dérogations « *doivent être justifiées compte tenu des spécificités du projet n'implique pas qu'elles soient indispensables à la réalisation de celui-ci* »<sup>108</sup>. Quoi qu'il en soit, il semblerait que la conclusion soit la même que pour l'arrêt *Agneessens*, car, après avoir énoncé les exigences de la nécessité de déroger, le Conseil d'État n'a finalement qu'examiné la motivation de la décision au regard des trois conditions de l'article D.IV.13 du CoDT.

Ce constat peut assurément être généralisé. Effectivement, le Conseil d'État se contente principalement d'insérer une clause de style qui n'implique aucun examen relatif à la nécessité de déroger et encore moins au caractère exceptionnel d'antan<sup>109</sup>. La haute juridiction administrative ne réalise finalement qu'un contrôle vis-à-vis des trois conditions de l'article D.IV.13, rien de plus. Cela est dommageable, d'autant que le caractère exceptionnel de l'article 114 appelait, lui, un examen au moins succinct<sup>110</sup>. Et lorsque le CWATUPE s'appliquait, force est de constater que le Conseil d'État statuait effectivement sur la question du respect du caractère exceptionnel, ce qui le menait éventuellement à sanctionner la décision qui n'observait pas les exigences déduites<sup>111</sup>.

Certes, la Cour constitutionnelle a récemment eu l'occasion de confirmer la subsistance du caractère exceptionnel<sup>112</sup>, mais, dans deux arrêts antérieurs, le fait que le caractère exceptionnel n'ait pas été repris dans une disposition encadrant la dérogation a suffi pour conclure à son absence<sup>113</sup>.

Dès lors, nous estimons que le caractère exceptionnel de la dérogation, tel qu'il était repris à l'article 114 du CWATUPE et compris par la jurisprudence, ne déploie plus ses effets, conformément au souhait du législateur<sup>114</sup>.

---

<sup>108</sup> Doc. Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 44.

<sup>109</sup> Voy. aussi : C.E., 24 mai 2023, n°256.582, *Duquesne et crts* ; C.E., 6 juillet 2021, n°251.199, *Tilmant et Mahiat*.

<sup>110</sup> Voy. not. : C.E., 13 juin 2017, n°238.506, *Louis et Poitou* ; C.E., 20 juin 2016, n°235.139, *Brevart et crts* ; C.E., 18 février 2016, n°233.855, *Driessens*.

<sup>111</sup> Voy. not. : C.E., 5 décembre 2019, n°246.302, *Lionnet* ; C.E., 20 juin 2016, n°235.139, *Brevart et crts* ; C.E., 18 février 2016, n°233.855, *Driessens* ; C.E., 22 décembre 2015, n°233.247, *Mayon et Marchand* ; C.E., 27 novembre 2015, n°233.054, *Knops*.

<sup>112</sup> C.C., 21 septembre 2023, n°127/2023.

<sup>113</sup> C.C., 20 juin 2007, n°87/2007 ; C.C., 16 juin 2016, n°94/2016.

<sup>114</sup> M. Pâques et C. Vercheval relevaient en outre qu'il « *convient de prendre en compte le niveau de protection offert par la réglementation en vigueur, sans avoir égard aux défauts d'application de celle-ci* » (PAQUES, M., et VERCHEVAL, C., *Droit wallon de l'Urbanisme*, op. cit., p. 36). Or, le fait de ne pas respecter le souhait du législateur, qui a volontairement supprimé le caractère exceptionnel, en tentant de le faire subsister n'est-il pas un défaut d'application de la loi ?

## *Paragraphe 2. De la hauteur du recul du niveau de protection*

S'agissant de la disparition d'un critère contraignant pour la délivrance des dérogations, le recul du niveau de protection est attesté. Il ne reste donc qu'à estimer sa hauteur.

À l'époque du CWATUP, une question similaire s'était posée à deux reprises dans les arrêts n°87/2007 du 20 juin 2007<sup>115</sup> et n°94/2016 du 16 juin 2016<sup>116</sup> de la Cour constitutionnelle, similaires en substance. En effet, dans ces deux décisions, la Cour a conclu au recul significatif du niveau de protection en raison de la multiplication des ouvertures à dérogations, mais également de la disparition du caractère exceptionnel.

Selon N. Van Damme et Fr. Tulkens, ceci ne pouvait être plus clair : « *la suppression de l'exigence du caractère exceptionnel emportait une réduction sensible du niveau de protection du niveau de protection de l'environnement sain* »<sup>117</sup>.

Sous l'égide du CoDT, toutefois, la Cour constitutionnelle s'est montrée plus clémente dans un arrêt du 21 septembre 2023<sup>118</sup>. En effet, par celui-ci, la Cour estime que la disparition du caractère exceptionnel de la dérogation est compensée par les exigences exposées.

Néanmoins, à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'État, nous avons constaté que l'examen de la nécessité de déroger, qui aurait supplanté le caractère exceptionnel, n'était pas réalisé et que la théorie implémentée dans les arrêts n'était consacrée que par des clauses de style. Selon Chr. Thiebaut, seule la motivation relative aux conditions de l'article D.IV.13 est contrôlée. Il en résulte une perte certaine de la protection qu'assurait le caractère exceptionnel par la motivation spécifique qu'il impliquait. En outre, et en tout état de cause, la garantie qui serait issue de la nécessité de déroger est assurément réduite par rapport à celle que proposait

---

<sup>115</sup> C.C., 20 juin 2007, n°87/2007.

<sup>116</sup> C.C., 16 juin 2016, n°94/2016.

<sup>117</sup> VAN DAMME, N., et TULKENS, Fr., « Le plan de secteur. Contenu, procédure de révision et dérogations » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>o</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 177.

<sup>118</sup> C.C., 21 septembre 2023, n°127/2023 ; La juridiction constitutionnelle répondait à une question préjudicielle qui l'interrogeait sur la constitutionnalité de la disparition du caractère exceptionnel et lui posait donc la question à laquelle nous tentons de répondre. La réponse fut finalement assez étonnante. Dans un premier temps, la Cour reconnut le souhait du législateur d'assouplir la marge de manœuvre dont bénéficiaient les autorités compétentes pour délivrer une dérogation. Elle réaffirma ensuite qu'une interprétation restrictive devait être apportée aux conditions de l'article D.IV.13 du CoDT, ainsi que la délivrance d'une dérogation impliquait l'obligation de motivation, issue de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Elle soutint en outre que, nonobstant la disparition formelle du caractère exceptionnel, l'administration devait apporter une motivation convaincante pour la délivrance d'une dérogation. Dans ce sens, la Cour avança l'arrêt *Merevelde et Stavaux* du Conseil d'État (C.E., 23 février 2021, n°249.884, *Merlevede et Stavaux*), avant de conclure que « *l'article D.IV.13 du CoDT est compatible avec l'article 23, alinéa 3, 4<sup>o</sup>, de la Constitution* ».

l'article 114 du CWATUPE, notamment par la disparition de l'usage modéré de la dérogation<sup>119</sup>, inhérent au caractère exceptionnel. Par ailleurs, quand bien même la haute juridiction administrative apporterait un examen adéquat y relatif, le fait que le contrôle ne soit pas systématique emporte un risque pour la sécurité juridique et l'égalité, car les critères varieraient *de facto*. Les administrés bénéficiant alors de la protection au bon vouloir de ladite juridiction.

Dès lors que le Conseil d'État n'examine plus le caractère exceptionnel de la dérogation et toutes ses composantes, qu'il ne sanctionne plus les motivations lacunaires y afférentes, qu'il en découle une situation insécuritaire et inégale, que le régime des dérogations est particulièrement sensible pour l'environnement en ce qu'il autorise l'implantation de projets qui ne satisfont pas aux normes du GRU et au plan de secteur, en ce compris la destination des zones non urbanisables, l'article D.IV.13 du CoDT semble imposer une régression sensible du niveau de protection du droit de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution<sup>120</sup>.

## **Section 4. Les indulgences législatives dans le nouveau régime des infractions**

Le livre VII du CoDT encadre le régime des infractions et des sanctions. Il est appliqué lors du contrôle *a posteriori* des projets immobiliers réalisés<sup>121</sup>. Ce régime est prépondérant pour la protection de l'environnement car il permet de dissuader les porteurs de projet de méconnaître les prescriptions gênantes et de les réprimander s'ils ont perpétré leurs méfaits. Le cas échéant, il se pourrait que le contrevenant se voie imputer une sanction restitutive le contraignant à remettre les lieux en l'état, ce qui pourrait être une mesure bénéfique pour l'environnement.

Ce régime a donc un réel intérêt pour la présente étude. Or, depuis l'époque du CWATUPE, ledit régime a subi de nombreuses modifications. De fait, le législateur de 2016, par son idéal de l'urbanisme de projets, a souhaité l' « *assouplissement du régime infractionnel applicable* »<sup>122</sup>, ce qui appelle un contrôle au regard du principe de standstill. Cependant, comme nous l'avons dit, il y a eu d'autres modifications. Celles-ci sont déduites des décrets du

---

<sup>119</sup> À notre connaissance, un seul arrêt du Conseil d'État évoque encore l'usage modéré de la dérogation. Il semblerait toutefois qu'il sépare cet usage du caractère exceptionnel, et même de l'article D.IV.13 du CoDT (C.E., 29 juin 2023, n°256.988, *Baj*).

<sup>120</sup> À titre anecdotique, il faut dire que la disparition dudit caractère nous étonne. Effectivement, alors que « *la volonté [du législateur était] également de bien distinguer les conditions d'écart des conditions relatives au régime de la dérogation qui sont par nature plus strictes* » (Doc., Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 43), n'est-il pas paradoxal d'avoir supprimé un élément qui participait justement à cette distinction ? Nous pourrions ainsi légitimement penser que le législateur s'est trouvé des excuses pour justifier son régime des écarts, sans pour autant les concrétiser dans le régime des dérogations. Il s'agit de ce fait d'une nouvelle preuve que dans le « *développement durable et attractif du territoire* », le deuxième qualificatif prévaut.

<sup>121</sup> DELNOY, M., et VROUX, Z., « Infractions et sanctions » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Limal, Anthemis, 2021, p. 150.

<sup>122</sup> Doc., Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 6.

16 novembre 2017<sup>123</sup> et 13 décembre 2023<sup>124</sup>, venus compléter, sinon modifier, le droit en vigueur. Un examen de conformité à l'article 23 de la Constitution y sera alors également apporté.

La présente section se cantonnera toutefois à analyser les indulgences législatives afférentes à l'infraction de maintien, mais aussi à la présomption de conformité qui porte sur un champ plus large.

### **Sous-section 1. Croisement des régimes antérieurs et actuel**

En son article 154, le CWATUPE incriminait les individus qui « *maint[enaient] des travaux exécutés sans permis* ». De cette façon, le fait de conserver des travaux réalisés sans permis ou en méconnaissance d'un permis était strictement réprimandé.

S'agissant d'une infraction continue, elle perdurait jusqu'à ce que le porteur de projet, ou la personne qui était désormais en maîtrise du résultat des travaux, y mette fin. Il fallait donc attendre la régularisation ou la suppression des travaux pour que l'infraction cesse et, dans le même sens, que le délai quinquennal de la prescription de l'action publique ne commence à courir. L'acquéreur d'un immeuble irrégulier pouvait ainsi se voir imputer la faute par le seul fait de son inaction, et ce, même de bonne foi<sup>125</sup>.

Pour le CoDT 2014, le législateur s'est inspiré de l'exemple flamand afin d'imaginer une infraction de maintien limitée dans le temps, tempérée par une absence du caractère infractionnel avant une certaine date. Cette innovation, du moins pour la Wallonie, fut finalement incorporé dans le CoDT en vigueur.

En effet, l'article D.VII.1, §1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du CoDT nous dit qu'est constitutif d'infraction « (...) *le maintien des travaux exécutés après le 21 avril 1962 sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci* ». Dès lors, les travaux réalisés sans permis, ou en sa violation, avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 29 mars 1962 ne sont pas condamnables sur cette base. Cependant, l'absence du caractère infractionnel avant la date du 22 avril 1962 n'est

---

<sup>123</sup> Décret du 16 novembre 2017 modifiant l'article D.IV.99 et le Livre VII du Code du Développement territorial en vue d'y insérer un article D.VII.1*bis* instaurant une présomption de conformité urbanistique pour certaines infractions, *M.B.*, 7 décembre 2017, p. 108159.

<sup>124</sup> Décret du 13 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, *M.B.*, 7 mars 2024, p. 30807.

<sup>125</sup> ONCLIN, Fr., « Infractions et sanctions d'urbanisme » in Leleu, Y.-H. (dir.), *Chroniques notariales – Volume 65*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 227.

pas nouvelle car c'est la loi du 29 mars 1962<sup>126</sup> qui érigea en infraction le maintien<sup>127</sup>. Avant, ce dernier n'était pas réprimé<sup>128</sup>.

Dès lors que l'introduction de la date-pivot du 21 avril 1962 n'est finalement que la reconnaissance légale de la conséquence du principe de non-rétroactivité de la loi pénale et de la jurisprudence de la Cour de cassation, aucun développement relatif au principe de standstill n'y sera apporté.

En revanche, la dépénalisation partielle de l'infraction de maintien fut bien une innovation<sup>129</sup>. De fait, l'article D.VII.1, §2, limitait à dix ans le caractère infractionnel du maintien des actes et travaux qui constituaient des infractions « non fondamentales », limitées en nombre. Ainsi, lorsque ces dix années étaient écoulées depuis l'achèvement des travaux, les cinq ans de prescriptions commençaient à courir<sup>130</sup>. L'infraction de maintien pouvait donc être condamnée pendant quinze ans<sup>131</sup>.

Outre ces deux changements, au moins formel pour le premier, le décret du 16 novembre 2017 vint rapidement modifier le CoDT pour y implémenter la suite du raisonnement initié en 2014. Il en résulta un double apport. Le premier consacra le volet « amnistie », en ce qu'il présupposait conforme au droit certains actes et travaux réalisés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998<sup>132</sup>. Le deuxième prévoit une nouvelle dépénalisation partielle avec la limitation de l'infraction de maintien à vingt ans lorsque les actes et travaux étaient constitutifs d'une infraction « normale »<sup>133</sup>, soit d'une infraction qui n'était ni « non fondamentale »<sup>134</sup> ni « fondamentale »<sup>135</sup>.

---

<sup>126</sup> Loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 12 avril 1962, p. 3000.

<sup>127</sup> Dans ce sens, déjà en 1965, la Cour de cassation affirmait que « l'article 64 de la loi du 29 mars 1962, organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ne réprim[ait] le maintien des bâtiments illégalement construits qu'en tant qu'ils [avaient] été construits après l'entrée en vigueur de ladite loi » (Cass., 23 août 1965, *Pas.*, I, p. 1207). Ainsi, nonobstant l'intégration de cette date-pivot dans le CoDT, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale imposait spontanément la date du 22 avril 1962 comme date de référence pour la naissance de l'infraction de maintien.

<sup>128</sup> LOUVEAUX, B., et VAN YPERSEL, J., *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses 3 régions*, coll. Droit actuel, Bruxelles, De Boeck, 1999, pp. 442 et 443, cité par ORBAN DE XIVRY, É., « Les actes infractionnels » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 512.

<sup>129</sup> ONCLIN, Fr., « Infractions et sanctions d'urbanisme », *op. cit.*, p. 228.

<sup>130</sup> *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 70 ; C.C., 9 juillet 2020, n°102/2020.

<sup>131</sup> VAN DAMME, N., et NATALIS, F., « CoDT – Premières réformes – Les trois décrets du 16 novembre 2017 – Infraction de maintien et habitat permanent », *Amén.*, 2018/1, p.38.

<sup>132</sup> Cette date symbolise l'entrée en vigueur du décret qui réforma, alors, toute la matière du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (Décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *M.B.*, 12 février 1998, p. 3879).

<sup>133</sup> DELNOY, M., et VROLIX, Z., « Infractions d'urbanisme en Région wallonne : les indulgences du législateur », *Rev. not.*, 2018/9, n° 3133, p. 750.

<sup>134</sup> *Doc.*, Parl. w., 2016-2017, n° 739/4, p. 4.

<sup>135</sup> L'article D.VII.1, §2/2, excluait les infractions « fondamentales » listées à l'article D.VII.1bis, alinéa 2, du bénéfice de la limitation temporelle de l'infraction de maintien. Celle-ci prenait donc fin lorsque les actes et travaux étaient régularisés ou supprimés.

En ce qui concerne l'amnistie, c'est l'article D.VII.1bis qui la représenta. Pour les actes et travaux réalisés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 qui n'étaient pas exclus par son deuxième alinéa, la disposition introduisit dans le paysage wallon une présomption irréfragable de conformité qui agissait de plein droit. Cette présomption emportait une légalité vis-à-vis tant des différentes dispositions décrétales et réglementaires que des prescriptions des permis<sup>136</sup>. Outre la nouvelle date-pivot, le législateur allait plus loin qu'avec les dépenalisations partielles. Effectivement, par la présomption de conformité, le caractère infractionnel des actes et travaux réalisés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 était réputé n'avoir jamais existé. Aucune mesure sanctionnant une infraction ne pouvait donc être prise<sup>137</sup>.

Par l'entrée en vigueur du décret du 13 décembre 2023, le régime jusqu'alors applicable fut déjà chamboulé. De fait, ce décret abrogea dans un premier temps l'article D.VII.1., §§2, 2/1 et 2/2, et abolit de ce fait la dépenalisation partielle de l'infraction de maintien. Dans un deuxième temps, il présenta un article D.VII.1/1 venant remplacer l'article D.VII.1bis du CoDT. Ainsi, cette nouvelle disposition « *uniformis[a] le régime applicable aux infractions commises avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 et après cette date en supprimant la différence jugée juridiquement peu sûre entre la présomption de conformité et la perte du caractère infractionnel* »<sup>138</sup>.

Cela signifie que la distinction entre la présomption de conformité et la dépenalisation partielle n'est plus. Seule subsiste une présomption de conformité remaniée. En effet, l'article D.VII.1/1 diffère de l'ancien régime de la présomption de conformité en ce qu'il ne la fait plus dépendre d'une date-pivot, mais des durées de la dépenalisation partielle. De fait, la disposition ainsi introduite présume conformes à toute prescription les infractions « non fondamentales » et « normales », à l'exception des infractions « fondamentales », dans les mêmes conditions que les articles D.VII.1, §§2, 2/1, 2/2, et D.VII.1bis, alinéa 2<sup>139</sup> et dans les délais de 10 et 20 ans.

Dès lors, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2024<sup>140</sup>, les infractions qui ne sont pas « fondamentales » peuvent bénéficier pour le passé et le futur de la présomption de conformité après 10 ou 20 ans, indépendamment de la date du 1<sup>er</sup> mars 1998.

Pour le surplus, le décret du 13 décembre 2023 ne modifie pas le droit existant par l'apport d'une quelconque modification du champ d'application. Aucune nouvelle condition ou

---

<sup>136</sup> DELNOY, M., et VROLIX, Z., « Infractions d'urbanisme en Région wallonne : les indulgences du législateur », *op. cit.*, p. 740.

<sup>137</sup> Ceci doit être constaté alors que, lorsque l'action publique est prescrite, l'autorité doit en principe tenir compte du résultat de l'infraction pour l'instruction de demandes ultérieures, tout comme la juridiction judiciaire qui statuerait sur des poursuites civiles (GRUBER, S., et AZZOUG, S., « L'urbanisme infractionnel et l'écoulement du temps – Inventaire des mécanismes légaux d'amélioration de la sécurité des transactions immobilières en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale » in Havet, B. (dir.), *La délinquance urbanistique et environnementale en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2023, p. 515).

<sup>138</sup> *Doc.*, Parl. w., 2023-2024, n°1479/1, p. 13.

<sup>139</sup> Pour cet article, nous faisons naturellement fi de la date-pivot du 1<sup>er</sup> mars 1998. Le contenu de cet alinéa se retrouve désormais dans l'article D.VII.1/1, §3, du CoDT.

<sup>140</sup> Il s'agit de la date d'entrée en vigueur du décret du 13 décembre 2023, selon son article 270.

exception ne fut effectivement introduite. Certes, le décret supprime l'exception de l'article D.VII.1**bis**, alinéa 2, 6°, relative au procès-verbal. Mais, il la remplace par une autre encore plus cohérente de laquelle il ressort qu'il ne peut y avoir de présomption de conformité si la non-conformité des actes ou travaux infractionnels a été constatée par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée.

La « présomption de conformité nouvelle mouture » étant désormais la seule indulgence applicable, tant pour le passé que pour le futur, il s'agit de la seule mesure appelant un contrôle de conformité au regard du principe de standstill.

## **Sous-section 2. Détermination de l'existence d'un recul significatif du niveau de protection du droit**

Suivant l'exemple flamand<sup>141</sup>, les innovations apportées par les décrets du 20 juillet 2016, du 16 novembre 2017 et du 13 décembre 2023 influent fondamentalement sur le régime des infractions urbanistiques. Alors, le CWATUPE n'offrait pas de telles indulgences. Les contrevenants subissaient de ce fait davantage la peur du gendarme, ce qui les poussait à respecter le droit, sinon à régulariser ou supprimer les travaux qui n'y satisfaisaient pas. Cela avait par ailleurs été renforcé en 2007 lorsque le législateur avait souhaité appliquer une sanction à chaque infraction<sup>142</sup>.

Au regard du principe de standstill, en 2018, M. Delnoy et Z. Vrolix estimaient que ce serait l'addition des indulgences qui engendrerait un malaise, plutôt que les indulgences prises individuellement<sup>143</sup>. Cependant, maintenant que l'article D.VII.1/1 centralise le régime, il ne reste plus qu'un type d'indulgence qui ne peut être additionné à d'autres. En raison de la nouvelle dimension acquise par cette présomption, il aurait été intéressant d'analyser en profondeur sa validité.

Néanmoins, cette étude réalisant un contrôle de conformité au regard du principe de standstill, nous sommes contraint de ne pas outrepasser ses limites fixées par la jurisprudence. Ainsi, la

---

<sup>141</sup> Rappelons que la Flandre avait accordé antérieurement, dans son Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, *M.B.*, 20 août 2009, p. 54890), un « grand pardon » en ce qui concerne l'infraction de maintien. Cette mesure ne valant pas pour les zones vulnérables d'un point de vue spatial et ne faisant pas obstacle aux actions en responsabilité, la Cour constitutionnelle a toutefois estimé qu'elle ne violait pas l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution (C.C., 29 juillet 2010, n°94/2010). Ceci dit, nous ne pouvons transposer cette conclusion au régime wallon car le VCRO et son article 6.1.1 ne valent que pour le futur et hors des zones mentionnées. En outre, alors que la présente question est de savoir si un recul sensible existe, la Cour, par sa formulation : « *n'entraîne pas en l'espèce une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement ou une réduction sensible qui ne saurait être justifiée par des motifs d'intérêt général qui la fondent* », ne permet pas de déterminer si elle a relevé un recul significatif ou non.

<sup>142</sup> Décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et sanctions en matière d'urbanisme, *M.B.*, 18 juin 2007, p. 33262.

<sup>143</sup> DELNOY, M., et VROLIX, Z., « Infractions d'urbanisme en Région wallonne : les indulgences du législateur », *op. cit.*, p. 755.

théorie du point mobile nous impose la comparaison des niveaux de protection déduits de l'application du décret du 13 décembre 2023 et du décret du 16 novembre 2017. Or, comme nous l'avons vu, le premier ne modifie pas en substance le droit existant ; le nouvel article D.VII.1/1 ne fait qu'uniformiser, sans grand changement, ce qui était consacré par les articles D.VII.1, §2, 2/1, 2/2 et D.VII.1*bis*. De ce fait, la seule évolution serait précisément cette uniformisation. Or, nous sommes d'avis que, à ce propos, un régime plus clair implique une meilleure protection de l'environnement. En effet, tant les administrés que l'administration peuvent de ce fait prévoir plus aisément les effets de la législation. Les premiers sauront alors quand ils seront en infraction et la seconde, quand elle devra les poursuivre. En tout état de cause, il y aurait à tout le moins une équivalence des niveaux de protection<sup>144</sup>.

Par cette incise dans le – nouveau – régime des indulgences, nous ne pouvons que déplorer les limites de la théorie du point mobile. Déjà au début de cette étude, nous relevions le fait que l'effectivité du principe de standstill pouvait être mise à mal lors de l'application de cette théorie. En effet, une succession de normes, amenuisant, ou non, progressivement le niveau de protection du droit, restreint indubitablement cette effectivité. Ici, ce schéma se concrétise. Il est effectivement interloquant de constater que la simple adoption d'un décret modificatif uniformisant un régime cristallise les opportunités de contrôle de conformité au regard de l'article 23 de la Constitution.

*A contrario*, l'application de la théorie du point le plus haut, sans aucun doute plus contemporaine, aurait permis de contrôler l'article D.VII.1/1 à la lumière de la situation existante sous l'égide du CWATUPE. Aussi, aurions-nous pu envisager une théorie intermédiaire, mais inédite, par laquelle la norme servant de base à la comparaison aurait été la « norme originelle », soit la norme modifiée. Ainsi, les normes modificatives seraient contraintes de respecter le niveau de protection qu'elle garantissait. Nous profiterions alors d'un régime hybride permettant, d'une part, l'application de cette proposition lorsque nous entrons dans l'hypothèse explicitée, soit l'hypothèse d'un ensemble de normes intrinsèquement liées, et, d'autre part, l'application classique de la théorie du point mobile lorsque nous n'y sommes pas. Plus concrètement, ceci permettrait de comparer le niveau de protection issu du décret du 13 décembre 2023 avec celui issu du CoDT, et non pas du CWATUPE. Il s'agirait donc d'un compromis théorique.

---

<sup>144</sup> Prenons pour exemple les avis n°61.006/4 (Avis C.E., 16 mars 2017, n°61.006/4, pp. 4-6) et n°73.407/4 (Avis C.E., 15 juin 2023, n°73.407/4, pp. 59-61) de la section de législation du Conseil d'État. Elle y affirmait que la présomption de conformité emporte la violation du droit européen car certains actes et travaux réalisés sans permis nécessitaient une évaluation environnementale qu'ils n'ont pas reçue. Indépendamment de cette question de légalité, pourrait-on aussi soutenir que la mesure porte atteinte au droit à la protection de l'environnement sain pour la même raison ? Certainement pas, eu égard à la théorie du point mobile. En effet, les deux décrets modificatifs méconnaissent cette exigence d'évaluation environnementale. Il ne peut donc y avoir de recul vu que les situations sont manifestement identiques.

Quoi qu'il en soit, il ne peut être contesté que l'article D.VII.1/1 n'implique aucun recul significatif du niveau de protection du droit à la protection d'un environnement sain car il n'entérine aucun changement portant sensiblement atteinte à ce droit<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Si l'exercice avait porté sur la conformité du décret du 16 novembre 2017, notre développement aurait assurément été tout autre. En effet, celui-ci présentait la présomption de conformité, alors inconnue et novatrice, tout en étant limitée dans son champ d'application par une date-pivot, des conditions et exceptions. Nous aurions dans le même temps évoqué la perte d'un garde-fou, mais nuancé l'importance de ladite présomption. Toutefois, nous sommes d'avis que le niveau de protection n'aurait pas été réduit sensiblement.

## **PARTIE II : ANALYSE JURISPRUDENTIELLE ET APPLICATION DES MOTIFS D'INTERET GENERAL**

Après avoir examiné nos quatre axes et estimé avec plus ou moins de certitude s'ils opéraient respectivement un recul sensible du niveau de protection de droit de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, il convient à présent de déterminer si ce recul peut être justifié par des motifs d'intérêt général.

Dans cette deuxième partie, nous aborderons la suite de notre raisonnement en traçant les contours de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (**Chapitre 1**). Ainsi, nous nous concentrerons sur les motifs d'intérêt général qu'elle a déjà retenus pour justifier la norme contrôlée. Cette analyse jurisprudentielle sera de surcroît limitée à un objet précis : l'urbanisme et l'aménagement du territoire. À la lumière de notre échantillon jurisprudentiel, nous croiserons alors les motifs avancés par le législateur avec les motifs reconnus (**Chapitre 2**).

### **Chapitre 1. Analyse de l'échantillon jurisprudentiel**

#### **Section 1. Introduction de l'échantillon**

L'article 23 de la Constitution est entré en vigueur en 1994. Depuis lors, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion d'analyser à de nombreuses reprises la compatibilité de normes à cette disposition constitutionnelle. Cependant, la tendance jurisprudentielle de la Cour a logiquement évolué. Et dans la matière qui nous importe, l'évolution fut remarquable.

Au début du siècle, la Cour était éminemment prudente en évitant souvent de se prononcer sur la portée de l'article 23. Ce dernier paraissait susciter un certain malaise que la juridiction ne souhaitait pas dépasser<sup>146</sup>.

En revanche, depuis le 14 septembre 2006, les choses semblent avoir évolué. En effet, la Cour rendit ce jour-là deux arrêts présentant un raisonnement complet et assumé portant sur l'article 23, alinéa 3, 4°<sup>147</sup>. Depuis lors, une jurisprudence plus ou moins étayée fut développée autour de cet article. Ce sont donc ces deux décisions qui constituent les premiers arrêts de notre échantillon jurisprudentiel.

---

<sup>146</sup> La phrase suivante, fréquente de surcroît, représente un stigmate de ce malaise : « *Sans se prononcer sur la question de savoir si l'article 23 de la Constitution implique, en l'espèce, une obligation de standstill, la Cour constate que le préjudicié n'est pas privé de son droit à une indemnisation, fondé sur le droit commun.* » (C.A., 19 janvier 2005, n°14/2005)

<sup>147</sup> C.C., 14 septembre 2006, n°135/2006 ; C.C., 14 septembre 2006, n°137/2006.

Depuis lors, dans notre matière, nous avons recensé trente-cinq arrêts relatifs au principe de standstill déduit de l'article précité<sup>148</sup>. Parmi eux, seulement quatre relèvent une incompatibilité de la norme contrôlée avec l'article 23<sup>149</sup>, mais les trois derniers datent de ces cinq dernières années.

Principalement, c'est la sensibilité du recul qui fait défaut et qui justifie la conformité<sup>150</sup>. Cependant, la Cour ne brille pas toujours par sa clarté. Ainsi, « *Parfois, la Cour laisse incertain le point de savoir s'il y a régression sensible ou si celle-ci est justifiée* »<sup>151</sup>. Il arrive également que la Cour relève directement les motifs d'intérêt général justifiant la norme contrôlée, évitant ainsi l'analyse délicate du recul<sup>152</sup>.

## Section 2. Les motifs d'intérêt général déduits de la jurisprudence constitutionnelle

Dans la présente section, nous n'aurons égard qu'aux arrêts qui ont reconnu des motifs d'intérêt général. La matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire étant, notoirement, une matière régionalisée<sup>153</sup>, nous scinderons les propos suivants selon la jurisprudence relative aux normes des Régions Flamande, Bruxelloise et Wallonne.

---

<sup>148</sup> La liste des arrêts constituant notre échantillon est la suivante : C.C., 14 septembre 2006, n°135/2006 ; C.C., 14 septembre 2006, n°137/2006 ; C.C., 20 juin 2007, n°87/2007 ; C.C., 31 juillet 2008, n°114/2008 ; C.C., 9 juillet 2009, n°114/2009 ; C.C., 29 juillet 2010, n°94/2010 ; C.C., 14 octobre 2010, n°113/2010 ; C.C., 18 novembre 2010, n°131/2010 ; C.C., 25 novembre 2010, n°133/2010 ; C.C., 16 décembre 2010, n°139/2010 ; C.C., 13 janvier 2011, n°2/2011 ; C.C., 27 janvier 2011, n°8/2011 ; C.C., 3 février 2011, n°22/2011 ; C.C., 18 mai 2011, n°75/2011 ; C.C., 31 mai 2011, n°102/2011 ; C.C., 3 mai 2012, n°58/2012 ; C.C., 20 décembre 2012, n°159/2012 ; C.C., 19 décembre 2013, n°177/2013 ; C.C., 17 septembre 2015, n°118/2015 ; C.C., 3 décembre 2015, n°175/2015 ; C.C., 27 janvier 2016, n°12/2016 ; C.C., 16 juin 2016, n°94/2016 ; C.C., 6 octobre 2016, n°125/2016 ; C.C., 1<sup>er</sup> décembre 2016, n°153/2016 ; C.C., 15 juin 2017, n°72/2017 ; C.C., 19 juillet 2018, n°95/2018 ; C.C., 19 juillet 2018, n°101/2018 ; C.C., 28 février 2019, n°33/2019 ; C.C., 23 mai 2019, n°80/2019 ; C.C., 18 juillet 2019, n°113/2019 ; C.C., 17 octobre 2019, n°145/2019 ; C.C., 21 janvier 2021, n°6/2021 ; C.C., 16 septembre 2021, n°115/2021 ; C.C., 14 octobre 2021, n°142/2021 ; C.C., 21 septembre 2023, n°127/2023.

<sup>149</sup> C.C., 14 septembre 2006, n°137/2006 ; C.C., 23 mai 2019, n°80/2019 ; C.C., 17 octobre 2019, n°145/2019 ; C.C., 21 janvier 2021, n°6/2021.

<sup>150</sup> Voy. not. : C.C., 31 juillet 2008, n°114/2008 ; C.C., 19 décembre 2013, n°177/2013 ; C.C., 1<sup>er</sup> décembre 2016, n°153/2016 ; C.C., 19 juillet 2018, n°95/2018 ; C.C., 19 juillet 2018, n°101/2018 ; C.C., 28 février 2019, n°33/2019 ; C.C., 21 septembre 2023, n°127/2023.

<sup>151</sup> PAQUES, M., et VERCHEVAL, C., *Droit wallon de l'Urbanisme, op. cit.*, p. 37 ; Des phrases similaires à la suivante sont fréquemment rencontrées : « *[la mesure] n'entraîne pas en l'espèce une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement ou une réduction sensible qui ne puisse être justifiée par des motifs d'intérêt général qui la fondent* » (C.C., 31 mai 2011, n°102/2011). Dans l'arrêt cité, cette formulation fut par ailleurs consacrée à deux reprises pour deux points différents (Points B.3.6. et B.4.4.).

<sup>152</sup> C.C., 27 janvier 2016, n°12/2016 ; C.C., 16 septembre 2021, n°115/2021 ; C.C., 14 octobre 2021, n°142/2021.

<sup>153</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art. 6, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>.

## Sous-section 1. Des normes contrôlées flamandes

Entre 2010 et 2013, sept arrêts pertinents ont été rendus à propos du régime flamand des infractions urbanistiques<sup>154</sup>. De ces arrêts, à l'exception du plus récent, il est possible de déduire un motif d'intérêt général : l'intérêt social que revêt la mesure<sup>155</sup>. Il semblerait toutefois qu'en l'espèce ce soit plutôt l'ensemble des considérations qui permettent de justifier la compatibilité de la mesure que spécifiquement ce motif<sup>156</sup>. Dans une deuxième branche, en outre, l'arrêt du 18 mai 2011 soulève le motif, jugé suffisant, de sécurité juridique<sup>157</sup>.

En 2016, à propos du décret flamand relatif au permis d'environnement, la Cour avait également estimé, cette fois-ci de manière plus explicite, que la mesure était aussi justifiée par le motif de sécurité juridique<sup>158</sup>.

En 2019, concernant un décret plus général, la Cour a conclu à la violation de l'article 23 de la Constitution, malgré la présence de l'objectif de simplification administrative<sup>159</sup>. La juridiction avait estimé que ce dernier n'était pas suffisant. Alors que, comme nous le verrons, il avait déjà été reconnu comme motif suffisant, il semblerait qu'il n'ait pas satisfait au contrôle, certes occulte, de proportionnalité.

En 2021, deux arrêts sont venus nourrir la jurisprudence avec des motifs d'intérêt général différents. En ce qui concerne le premier arrêt, la suppression d'un motif de refus de permis d'urbanisme était en cause<sup>160</sup>. Sans s'exprimer sur l'existence d'un recul significatif du degré de protection, la Cour estima cela justifié par le motif d'optimisation du rendement spatial du bâti existant et de préservation de l'espace ouvert (non bâti). Force est de constater toutefois que ce motif, par sa spécificité, ne sera pas facilement transposable à d'autres mesures. Dans le deuxième arrêt, la Cour statuait sur un décret relatif aux éoliennes<sup>161</sup>. Toujours sans aborder la question du recul, elle a estimé que la norme était conforme car elle visait à « garantir la

---

<sup>154</sup> C.C., 29 juillet 2010, n°94/2010 ; C.C., 14 octobre 2010, n°113/2010 ; C.C., 13 janvier 2011, n°2/2011 ; C.C., 3 février 2011, n°22/2011 ; C.C., 18 mai 2011, n°75/2011 ; C.C., 31 mai 2011, n°102/2011 ; C.C., 19 décembre 2013, n°177/2013.

<sup>155</sup> « *Il ressort des travaux préparatoires, cités en B.1.4.2, de l'article 6.1.1, alinéa 4, du « Code flamand de l'aménagement du territoire », en cause, que le législateur décretaal a en outre estimé qu'il ne se justifiait plus, d'un point de vue social, d'encore faire droit à la remise en état des lieux à la demande de l'inspecteur urbaniste ou du collègue des bourgmestre et échevins.* »

<sup>156</sup> L'usage de la locution « en outre » à la suite d'une considération étrangère à un motif d'intérêt général et la formulation équivoque de la conclusion (« *Il s'ensuit que l'article 6.1.1, alinéa 4, du « Code flamand de l'aménagement du territoire » n'entraîne pas en l'espèce une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement ou une réduction sensible qui ne puisse être justifiée par les motifs d'intérêt général qui la fondent.* ») laissent à penser que c'est effectivement l'addition des justifications afférentes au recul du niveau de protection ainsi que le motif d'intérêt général qui a permis de conclure à la constitutionnalité de la mesure.

<sup>157</sup> C.C., 18 mai 2011, n°75/2011.

<sup>158</sup> C.C., 6 octobre 2016, n°125/2016.

<sup>159</sup> C.C., 23 mai 2019, n°80/2019.

<sup>160</sup> C.C., 16 septembre 2021, n°115/2021.

<sup>161</sup> C.C., 14 octobre 2021, n°142/2021.

*sécurité juridique* [(« un facteur décisif pour une transition réussie vers l'énergie renouvelable »)], la *sécurité d'approvisionnement [en énergie]* et la *réalisation des objectifs contraignants en matière de production d'énergie renouvelable* ». Nous retrouvons ainsi une certaine spécificité des motifs, mais également la sécurité juridique, un motif devenu central, renforcé par les circonstances de l'espèce.

## **Sous-section 2. Des normes contrôlées bruxelloises**

La Cour n'eut à se prononcer sur les motifs du législateur bruxellois que deux fois : en 2016 et 2021.

En 2016, la juridiction constitutionnelle se prononça à propos d'un décret modificatif du décret sur le permis d'environnement, susceptible d'impacter l'aménagement du territoire. Ici, il avait été jugé que l'assouplissement était nécessaire en raison du rôle international et européen de la capitale, du souhait de maintenir acceptables les coûts du service visé pour les opérateurs et de ne pas engendrer une pression excessive sur le territoire<sup>162</sup>.

En 2021, bien que la Cour ait conclu à l'incompatibilité de l'ordonnance, la juridiction constitutionnelle reconnut que « *l'objectif de réduire le nombre de projets soumis à étude d'incidences, eu égard à la longueur et au coût de celle-ci, constitue un motif d'intérêt général (...)* ». Cependant, à l'issue d'un raisonnement pédagogique, et, en l'occurrence, un contrôle de proportionnalité, elle a estimé que le motif n'était pas adéquat pour justifier la mesure.<sup>163</sup>

## **Sous-section 3. Des normes contrôlées wallonnes**

Dans le premier arrêt historique de notre échantillon<sup>164</sup>, la Cour d'arbitrage a semblé se satisfaire<sup>165</sup> de la justification du législateur wallon à propos de l'article 50 de son décret-programme de relance économique et de simplification administrative<sup>166</sup>, la disposition attaquée. À cet égard, le motif de la simplification administrative était pour la première fois avancé et reconnu. *A contrario*, dans le deuxième arrêt du même jour<sup>167</sup>, la Cour estima que l'article 55 du même décret n'était pas conforme à l'article 23 de la Constitution, car garantir le développement des activités de petites et moyennes entreprises et « *assurer le positionnement stratégique de la Région wallonne au sein de l'Union européenne* » ne pouvaient suffire pour le justifier, et ce, aussi en raison de la violation de la directive ESIE et de la Convention

---

<sup>162</sup> C.C., 27 janvier 2016, n°12/2016.

<sup>163</sup> C.C., 21 janvier 2021, n°6/2021.

<sup>164</sup> C.C., 14 septembre 2006, n°135/2006.

<sup>165</sup> BORN, Ch.-H., et HAUMONT, F., « Le droit à la protection d'un environnement sain », *op. cit.*, p. 1453.

<sup>166</sup> Cette disposition permettait « *d'assimiler un 'périmètre de réservation' à un tracé d'infrastructures autoroutières et donc d'assurer la délivrance d'un permis dans un tel périmètre sans devoir passer par une nouvelle révision du plan de secteur* » (Doc., Parl. w., 2004-2005, n°74/1, p. 26).

<sup>167</sup> C.C., 14 septembre 2006, n°137/2006.

d'Aarhus. À l'issue d'un contrôle implicite de proportionnalité *sensu stricto*, la juridiction conclut pour la première fois à l'inconstitutionnalité d'une norme à la lumière de l'article 23 de la Constitution.

Ultérieurement, des recours sont venus contester les modifications apportées au CWATUP(E). En 2007, le premier arrêt pertinent a reconnu de nombreux motifs spécialement applicables à notre matière. Ainsi, ont été notamment soulevés : « *revivifier les villes en réurbanisant les centres* », « *renforcer et (...) relever la mixité entre les logements, les commerces, les infrastructures pour la culture ou encore les transports en commun (...) au cœur des villes et des villages* », « *valoriser le patrimoine commun* », « *la restitution de ces surfaces à la collectivité au cœur des cités, combinée à un allègement des procédures, permettrait 'd'accompagner [...] plus rapidement les nombreux projets qui existent déjà dans [les] villes, [...] sans avoir à toucher aux terrains éventuellement disponibles en périphérie'* »,...<sup>168</sup>. En 2009, la Cour avança, à propos de l'implantation de panneaux solaires, que viser à simplifier les démarches en la matière est un motif d'intérêt général suffisant<sup>169</sup>. Un an plus tard, la juridiction suprême soutint que l'impératif de sécurité juridique, venant contrecarrer une situation d'illégalité des plans de secteur, ainsi que le regain de cohérence globale justifiaient, à eux deux, la conformité du décret modificatif<sup>170</sup>. En 2016, la Cour constitutionnelle se prononça sur la légalité du nouveau régime relatif aux PRU<sup>171</sup>. Nonobstant le recul sensible du niveau de protection, elle conclut à la constitutionnalité de la mesure car celle-ci était mue par l'objectif de simplification administrative, la relance économique corollaire dans le domaine de l'immobilier, mais également « *le recentrage des activités et la valorisation des zones urbanisées* »<sup>172</sup>. Enfin, pour en terminer avec le CWATUPE, en 2017, la Cour répondit à une question l'interrogeant sur la compatibilité de la suppression des sous-catégories de zones du plan de secteur trop spécifiques. Sans se positionner sur le recul, la Cour affirma que la disposition en cause était justifiée par l'objectif de simplification poursuivi et le souci d'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, contenu dans l'article 1<sup>er</sup> du CWATUPE<sup>173</sup>.

Après avoir rapporté les motifs d'intérêt général déduits des différents arrêts explicités, il échet logiquement d'examiner les développements de la Cour relativement au CoDT. Du moins, cela aurait été idéal. Cependant, cette dernière ne s'est jamais prononcée de la sorte. En effet, depuis la réforme de 2016, et même de 2014, quatre arrêts ont été rendus, mais aucun ne présente un développement relatif aux motifs car tous relatent une absence de recul significatif du niveau de protection du droit de l'espèce<sup>174</sup>.

---

<sup>168</sup> C.C., 20 juin 2007, n°87/2007.

<sup>169</sup> C.C., 9 juillet 2009, n°114/2009.

<sup>170</sup> C.C., 18 novembre 2010, n°131/2010.

<sup>171</sup> C.C., 16 juin 2016, n°94/2016.

<sup>172</sup> *Doc.*, Parl. w., 2005-2006, n°354-1, p. 3.

<sup>173</sup> C.C., 15 juin 2017, n°72/2017.

<sup>174</sup> Parfois, certains objectifs sont utilisés pour estimer l'existence d'un recul sensible. C'est, par exemple, le cas à propos du CoDT 2014 dans l'arrêt n°175/2015 du 3 décembre 2015 où nous pouvons lire que « *la simplification*

## Sous-section 4. Synthèse de l'échantillon

Après avoir observé les différents motifs d'intérêt général reconnus par la Cour, il nous est désormais aisé de les catégoriser.

Les motifs les plus fréquents sont logiquement ceux qui sont davantage généraux. Ainsi, l'objectif de simplification administrative s'impose comme le motif de référence en la matière. En effet, celui-ci fut identifié par la Cour à cinq reprises, permettant d'assurer la validité de quatre mesures. En outre, l'objectif de sécurité juridique est également prépondérant. Effectivement, celui-ci fut avancé quatre fois, pour un taux de réussite parfait. Certes, ces motifs doivent satisfaire au contrôle de proportionnalité classique. Cependant, force est de constater qu'ils s'avèrent particulièrement efficaces pour assurer la constitutionnalité des initiatives législatives.

Outre ces motifs généraux clairement établis, la limitation de l'extension du développement urbain semble constituer une catégorie au sein de laquelle certains motifs spécifiques à la matière peuvent être rassemblés<sup>175</sup>. Nous pouvons aussi affirmer que les considérations économiques peuvent participer à la justification des dispositions attaquées<sup>176</sup>. Néanmoins, il en ressortirait, à la lumière de la jurisprudence, une plus faible force justificatrice.

Enfin, certains motifs tout à fait spécifiques sont aussi reconnus. C'est le cas de l'intérêt social de la mesure, des motifs liés à l'énergie et de la suppression de la nécessité d'une enquête publique pour certains projets, bien que ce dernier motif pourrait être relié à celui de la simplification administrative. Dans ce sens, la Cour laisse la porte ouverte à de nouveaux motifs qui seront examinés au cas par cas.

Les motifs reconnus ne sont donc pas limitatifs, mais la jurisprudence permet tout de même de dégager certaines tendances.

---

*et la rationalisation recherchées par le législateur décrétal par l'adoption de la mesure attaquée devraient favoriser et non léser la protection des arbres, arbustes et haies remarquables* ». Force est de constater que si la Cour avait recherché l'existence de motifs, elle les aurait soulevés. Cependant, la deuxième partie du développement n'ayant pas été abordée, nous ne nous permettons pas d'extrapoler.

<sup>175</sup> Ce motif serait également pertinent au stade de la détermination de l'existence du recul sensible.

<sup>176</sup> En feraient partie les considérations liées au développement des entreprises, des entités régionales, ainsi que la relance économique y relative.

## Chapitre 2. Appréciation de la conformité des nouveaux acquis

À titre liminaire, relevons le fait que l'examen suivant<sup>177</sup> s'articule autour d'un axe central duquel découle la plupart des motifs avancés. En effet, la réforme de 2016 poursuit un double objectif prédominant : « *le soutien au développement économique de la Wallonie et la lutte contre l'étalement urbain* »<sup>178</sup>. Dans le même sens, un sous-objectif général s'est imposé : le passage d'un urbanisme de contraintes à un urbanisme de projets. Voilà ce qui constitue l'axe central de la motivation.

### Section 1. La généralisation de la valeur indicative

#### Sous-section 1. Présentation des motifs avancés

Le 26 octobre 2015, devant la commission pertinente, le ministre compétent en la matière présente les différents objectifs du CoDT. Ainsi, premièrement, justifierait la généralisation de la valeur indicative le passage d'un urbanisme de lois à un urbanisme de projets. Dans ce sens, la souplesse et la créativité sont promues<sup>179</sup>. La première serait par ailleurs « *nécessaire pour dynamiser les centres [des localités] et y développer des projets architecturaux de qualité et contemporain [sic]* »<sup>180</sup> et participerait donc directement au double objectif susmentionné. Deuxièmement, le ministre s'exprime à propos des GCU, affirmant que la généralisation de la valeur indicative de cet instrument était nécessaire pour remédier à l'insécurité juridique et à la complexité administrative résultant du régime hybride qui s'y appliquait<sup>181</sup>.

L'exposé des motifs du CoDT avance, quant à lui, des motifs complémentaires. Alors que les craintes de la doctrine à propos de cet axe furent reconnues, il est allégué, malheureusement sans développement, que ce dernier améliorerait la « *fluidité des procédures* »<sup>182</sup>. En outre, est

---

<sup>177</sup> Rappelons également que le législateur qui adopte une norme susceptible d'affecter les droits sociaux, économiques et culturels est censé motiver sa mesure au regard de l'article 23 de la Constitution. Ainsi, c'est à lui d'avancer les motifs d'intérêt général qui justifieraient la constitutionnalité de sa mesure et éventuellement le recul sensible sous-jacent. De ce fait, dans ce chapitre, nous croiserons les motifs reconnus avec les motifs avancés afin de déterminer la conformité des différents volets de la réforme de 2016. En outre, lorsque de tels motifs peuvent s'appliquer, encore faut-il s'assurer qu'ils satisfassent au principe de proportionnalité. Le cas échéant, un examen, au moins sommaire, sur ce point sera apporté.

<sup>178</sup> *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 2.

<sup>179</sup> *C.R.I.C.*, Parl. w., 2015-2016, n°27, p. 6.

<sup>180</sup> *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 38.

<sup>181</sup> *C.R.I.C.*, Parl. w., 2015-2016, n°27, p. 13.

<sup>182</sup> *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n°307/1, pp. 6-7 ; À propos des schémas, le ministre affirmait dans le même sens qu'« *Ils ont un contenu indicatif adapté à la valeur d'orientation du schéma afin d'éviter de leur donner une force obligatoire. Les objectifs, c'est d'en faire de véritables outils d'aide à la décision, de garantir la souplesse et d'améliorer la fluidité des procédures en sortant notamment du carcan des dérogations, de garantir ainsi la sécurité juridique des décisions* » (*C.R.I.C.*, Parl. w., 2015-2016, n°27, p. 8).

repris un motif du CoDT 2014 selon lequel la généralisation de la valeur indicative impliquerait une plus grande responsabilité des décideurs publics. La qualité du contrôle administratif *a priori* ne serait alors que renforcée<sup>183</sup>.

## **Sous-section 2. Appréciation de la conformité**

Le premier axe examiné joue un rôle prépondérant dans la réforme puisqu'il remanie le régime des différents instruments applicables à la matière. Selon nous, bien que réduisant le niveau de protection du droit de l'espèce, la généralisation de la valeur indicative est la mesure la plus apte à nous rapprocher de l'urbanisme de projets.

Les motifs d'intérêt général développés ci-dessus, à l'exception de celui de la fluidité des procédures<sup>184</sup>, nous paraissent tout à fait pertinents pour justifier le recul. En effet, pour autant que l'administration joue pleinement le jeu en procédant à des motivations adéquates, surtout à propos des écarts, ladite généralisation permet d'atteindre une certaine souplesse dynamisante et de répondre plus facilement aux besoins locaux. Cela peut par ailleurs participer au fleurissement économique.

La Cour constitutionnelle ayant déjà autorisé à plusieurs occurrences de similaires objectifs, il ne nous paraît pas insensé de justifier la mesure par leur invocation.

Relevons toutefois qu'en dépit du caractère proportionné des motifs relatifs à la généralisation de la valeur indicative des GCU, vu qu'un tel régime est désormais consacré au niveau régional, déplorer ses effets est assez paradoxal. Bien que nous comprenions l'allégation, nous nous interrogeons sur le sérieux de la réflexion globale. En tout état de cause, cet objectif ne pourrait valoir uniquement que pour les GCU.

Quoi qu'il en soit, eu égard à ce qui vient d'être exposé, la généralisation de la valeur indicative ne violerait pas l'article 23 de la Constitution.

## **Section 2. L'abrogation de plein droit de certains outils**

### **Sous-section 1. Présentation des motifs avancés**

À propos de la mesure générale facilitant l'abrogation des outils, et donc implicitement le régime de l'abrogation de plein droit, le ministre allègue qu'elle permettrait de sécuriser les

---

<sup>183</sup> *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 13.

<sup>184</sup> Par son manque de précision, il ne nous est pas possible de nous prononcer à son sujet.

permis et de simplifier le travail de l'administration<sup>185</sup>. En revanche, il n'avance aucun motif spécifique à l'automaticité de l'abrogation.

De l'exposé des motifs du CoDT, il ressort toutefois que la simplification administrative, vecteur de cette réforme et qui s'introduit directement dans l'idéal de l'urbanisme de projets, justifierait ce deuxième axe. L'abrogation de plein droit permettrait en effet « *de simplifier et de limiter le nombre d'outils applicables à un lieu* » et impliquerait alors, en pratique, une concrétisation plus rapide des projets<sup>186</sup>.

## **Sous-section 2. Appréciation de la conformité**

L'objectif de simplification administrative, tout comme celui de la sécurité juridique, constitue un motif sérieux, d'autant plus lorsque l'on connaît l'appréciation y relative de la Cour constitutionnelle. Cependant, il convient d'apporter en l'espèce un regard critique sur la proportionnalité.

Effectivement, en ce qui concerne la limitation du nombre d'instruments, une question relative à la nécessité de ce deuxième volet doit être soulevée. En effet, une procédure classique d'abrogation, en tenant compte de l'évaluation environnementale et de la participation du public, suffirait largement.

De plus, il échet de s'interroger sur la proportionnalité *sensu stricto* de la mesure. De fait, la simplification administrative peut-elle servir d'excuse pour ne pas évaluer l'impact environnemental et ne pas impliquer la population ? Selon nous, ces deux derniers points, absolument fondamentaux, sont éminemment plus importants. Le motif de simplification administrative ne peut donc pas être suffisant.

Notre position est par ailleurs compatible avec notre échantillon jurisprudentiel. En effet, premièrement, il ressort de l'arrêt n°137/2006<sup>187</sup> que le contrôle de conformité au regard de l'article 23 de la Constitution est plus strict lorsque la norme contrôlée méconnaît les exigences de la directive ESIE et de la Convention d'Aarhus. Deuxièmement, il peut être déduit de l'arrêt n°80/2019<sup>188</sup> que le motif de simplification administrative n'est pas absolu. Par ailleurs, dans cette affaire, ce motif n'était pas parvenu à justifier, notamment, la mise à mal de la participation du public.

Eu égard à l'ensemble des considérations antérieures, il y aurait là violation de l'article 23 de la Constitution.

---

<sup>185</sup> C.R.I.C., Parl. w., 2015-2016, n°27, p. 10.

<sup>186</sup> Doc., Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 3.

<sup>187</sup> C.C., 14 septembre 2006, n°137/2006.

<sup>188</sup> C.C., 23 mai 2019, n°80/2019.

## **Section 3. La suppression du caractère exceptionnel de la dérogation**

### **Sous-section 1. Présentation des motifs avancés**

La « rationalisation » des conditions de dérogations participerait à la réalisation du double objectif économique et préservatif du territoire de la réforme. Du moins, c'est ce qu'il ressort du résumé du projet de décret<sup>189</sup>.

Outre cette justification sommaire relative à l'entièreté du nouveau régime des dérogations, la disparition spécifique du caractère exceptionnel n'est pas défendue par le législateur. Aucune autre forme de justification n'est même prégnante.

### **Sous-section 2. Appréciation de la conformité**

La justification exposée ci-dessus est trop générale et imprécise que pour nous permettre de confirmer la constitutionnalité de la disparition du caractère exceptionnel de la dérogation. Nous pouvons donc en conclure que le législateur n'avance pas de motif suffisamment sérieux pour justifier ce volet.

De surcroît, nous peinons à dégager de la jurisprudence évoquée un motif légitime applicable. Peut-être une raison économique ou la simplification administrative pourrait-elle être adéquate, mais la nécessité de la mesure et la proportionnalité *sensu stricto* des motifs ne sont que peu convaincantes.

Aussi, si la disparition du caractère exceptionnel fut antérieurement déclarée valide par la Cour<sup>190</sup>, « *c'était précisément au vu de la finalité d'intérêt général poursuivie par le projet* »<sup>191</sup>. Or, nous devons constater qu'une telle finalité n'est pas perceptible en l'espèce.

En raison de tous les éléments avancés lors de cette étude, nous soutenons la thèse de l'inconstitutionnalité de l'article D.IV.13 du CoDT.

---

<sup>189</sup> Doc., Parl. w., 2015-2016, n°307/1, p. 4.

<sup>190</sup> C.C., 20 juin 2007, n°87/2007 ; C.C., 16 juin 2016, n°94/2016.

<sup>191</sup> THIEBAUT, Chr., « Art. D.IV.13 », *op. cit.*, p. 562.

## **Section 4. Les indulgences législatives dans le nouveau régime des infractions**

### **Sous-section 1. Présentation des motifs avancés**

Les travaux parlementaires du décret du 13 décembre 2023, après avoir explicité le fonctionnement de la nouvelle mouture de la présomption de conformité, exposent à ce propos ce qui suit : « *l'insécurité juridique qui découle de l'absence de toute limitation dans le temps de l'infraction de maintien est manifeste et dénoncée de longue date par tous les acteurs de l'immobilier : du fait que l'infraction de maintien ne requiert d'un [sic] dol général, elle peut être reprochée à tout acquéreur successif du bien, même de bonne foi qui est dans l'impossibilité de prouver, dans son chef, une force majeure ou une erreur invincible* »<sup>192</sup>.

Ainsi, même au-delà de cette présomption de conformité, la sécurité juridique justifierait la validité de toute indulgence législative.

### **Sous-section 2. Appréciation de la conformité**

En raison de l'application de la théorie du point mobile, nous avons constaté qu'il ne pouvait être déduit du décret du 13 décembre 2023 un recul significatif de la protection du droit. Toutefois, et en tout état de cause, nous sommes d'avis que si ce recul avait existé, il aurait été justifié.

En effet, nous l'avons vu lors de l'exposé jurisprudentiel, le motif de sécurité juridique est particulièrement apprécié de la Cour constitutionnelle.

En l'espèce, le législateur a répondu à un appel à l'aide des praticiens qui constataient, lors de transactions immobilières, les conséquences de l'insécurité juridique produite par la non-limitation temporelle de l'infraction de maintien.

La présomption de conformité actuelle et toutes les indulgences introduites successivement avant leur abrogation rencontrent facilement les critères d'adéquation et de nécessité ; aucune autre mesure moins impactante pour le droit à la protection d'un environnement sain ne pouvait atteindre cet objectif. Celui-ci étant visiblement si important, la mesure paraît proportionnée.

De ce fait, les indulgences législatives, tant du passé que du présent, respecteraient l'article 23 de la Constitution.

---

<sup>192</sup> *Doc.*, Parl. w., 2023-2024, n°1479/1, p. 65.

## CONCLUSION GENERALE

À travers cette étude, nous avons tenté d'apporter une approche critique sur la constitutionnalité de quatre nouveaux acquis du droit wallon de l'urbanisme.

Pour ce faire, la première partie nous a permis d'appréhender quelques fondamentaux théoriques du principe de standstill déduit de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution. Cela eut été nécessaire pour examiner la conformité de ces quatre nouveautés au regard dudit principe. Toujours dans la première partie, fut alors abordée la première phase du raisonnement : la détermination de l'existence d'un recul sensible du niveau de protection du droit à la protection d'un environnement sain. Cependant, après avoir apprécié les différents éléments pertinents de l'espèce, nous n'avons pu que constater la complexité, le flou et les limites qui contraignent un tel examen. Il était effectivement difficile d'affirmer sans l'ombre d'un doute qu'une mesure participait, ou non, à réduire sensiblement le niveau susdit. Cela explique par ailleurs pourquoi la Cour constitutionnelle se montre si prudente, voire évasive, à ce propos.

Dans la deuxième partie, s'est alors posée la question de la justification du recul par des motifs d'intérêt général. Afin d'apporter une approche originale, nous avons d'abord synthétisé l'ensemble de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 23, alinéa 3, 4°. C'est ainsi que fut constitué notre échantillon jurisprudentiel, qui nous a permis d'évaluer la pertinence des motifs avancés par le législateur pour légitimer ses mesures et de confirmer la cohérence de notre réflexion. S'en est alors suivi l'examen-même des motifs de nos quatre axes de la réforme.

À l'issue de ce large examen, nous avons conclu à la validité de deux de ces quatre axes. Toutefois, nous sommes conscients que notre syllogisme juridique n'est pas absolu et peut éventuellement être remis en question en raison des éléments avancés et de la marge d'appréciation persistante. Cependant, il y a de fortes chances pour que la reconnaissance et la mobilisation croissante du principe de standstill permettent de baliser clairement ses contours, confortant ainsi la sécurité juridique y relative.

En outre, l'évolution du principe ne peut être que positive pour les droits qu'il garantit, surtout à une époque où la cause environnementale est placée sur le devant de la scène. L'article 23 de la Constitution évoluera-t-il peut-être dans le même sens que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme<sup>193</sup>, qui, bien que fort différent, garantit dorénavant une protection renforcée de l'environnement<sup>194</sup>. Pour le moment, l'évolution est plus lente, mais force est de constater que l'article 23 occupe une place toute contemporaine dans l'échiquier juridique<sup>195</sup>. De ce fait, il est appréciable d'observer que le sujet de cette étude se voit apporter

---

<sup>193</sup> Convention européenne des droits de l'homme, faite à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, p. 5028, art. 8.

<sup>194</sup> Voy. : C.E.D.H., 9 avril 2024, n°53600/20, Verein Klimaseniorinnen Schweiz e.a. c. Suisse.

<sup>195</sup> Et pour cause, prenons pour exemple récent l'avis de la section de législation du Conseil sur le décret du 13 décembre 2023. Six pages et demie étaient exclusivement réservées à l'examen détaillé de l'avant-projet au regard de la disposition constitutionnelle et de son principe de standstill (Avis C.E., 15 juin 2023, n°73.407/4, pp. 19-25).

un intérêt grandissant et que les questions que nous avons soulevées le seront encore *mutatis mutandis*.



# BIBLIOGRAPHIE

## Législation :

### Législation :

Convention européenne des droits de l'homme, faite à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, p. 5028.

Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *J.O.C.E.*, L197/30, 21 juillet 2001.

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, approuvé par la loi du 17 décembre 2002, *M.B.*, 24 avril 2003, p. 22128.

Constitution coordonnée du 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, p. 4054.

Loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 12 avril 1962, p. 3000.

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, *M.B.*, 14 mai 1984, p. 6939.

Décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *M.B.*, 12 février 1998, p. 3879.

Décret du 23 juillet 1998 portant modification du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *M.B.*, 9 septembre 1998, p. 29013.

Décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et sanctions en matière d'urbanisme, *M.B.*, 18 juin 2007, p. 33262.

Décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, *M.B.*, 2 juin 2009, p. 39554.

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, *M.B.*, 20 août 2009, p. 54890.

Décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie et formant le Code du développement territorial, *M.B.*, 15 septembre 2014, p. 72416.

Décret du 20 juillet 2016 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie et formant le Code du développement territorial, *M.B.*, 14 novembre 2016, p. 75071.

Décret du 16 novembre 2017 modifiant l'article D.IV.99 et le Livre VII du Code du Développement territorial en vue d'y insérer un article D.VII.1bis instaurant une présomption de conformité urbanistique pour certaines infractions, *M.B.*, 7 décembre 2017, p. 108159.

Décret du 13 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, *M.B.*, 7 mars 2024, p. 30807.

#### Documents parlementaires :

*Doc.*, Sén., 1992-1993, n°100-2/4.

*Doc.*, Parl. w., 2004-2005, n°74/1.

*Doc.*, Parl. w., 2005-2006, n°354-1.

*Doc.*, Parl. w., 2013-2014, n°942/1.

*Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n°307/1.

*Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n°307/1bis.

*Doc.*, Parl. w., 2016-2017, n° 739/3.

*Doc.*, Parl. w., 2016-2017, n° 739/4.

*Doc.*, Parl. w., 2023-2024, n°1479/1.

*C.R.I.C.*, Parl. w., 2015-2016, n°27.

Avis C.E., 30 juin 2015, n°57.550/4.

Avis C.E., 16 mars 2017, n°61.006/4.

Avis C.E., 7 juillet 2016, n°59.572/4 à 59.578/4.

Avis C.E., 15 juin 2023, n°73.407/4.

## **Jurisprudence :**

### Cour européenne des droits de l'homme :

C.E.D.H., 9 avril 2024, n°53600/20, Verein Klimaseniorinnen Schweiz e.a. c. Suisse.

### Cour de justice de l'Union Européenne :

C.J.U.E., 22 mars 2012, C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*

### Cour constitutionnelle :

C.A., 14 septembre 2006, n°135/2006.

C.A., 14 septembre 2006, n°137/2006.

C.C., 20 juin 2007, n°87/2007.

C.C., 31 juillet 2008, n°114/2008

C.C., 9 juillet 2009, n°114/2009.

C.C., 29 juillet 2010, n°94/2010.

C.C., 14 octobre 2010, n°113/2010.

C.C., 18 novembre 2010, n°131/2010.

C.C., 25 novembre 2010, n°133/2010.

C.C., 16 décembre 2010, n°139/2010.

C.C., 13 janvier 2011, n°2/2011.

C.C., 27 janvier 2011, n°8/2011.

C.C., 3 février 2011, n°22/2011.

C.C., 18 mai 2011, n°75/2011.

C.C., 31 mai 2011, n°102/2011.

C.C., 3 mai 2012, n°58/2012.

C.C., 29 juillet 2012, n°95/2012.

C.C., 20 décembre 2012, n°159/2012.

C.C., 19 décembre 2013, n°177/2013.

C.C., 17 septembre 2015, n°118/2015.

C.C., 3 décembre 2015, n°175/2015.

C.C., 27 janvier 2016, n°12/2016.

C.C., 16 juin 2016, n°94/2016.

C.C., 6 octobre 2016, n°125/2016.

C.C., 1<sup>er</sup> décembre 2016, n°153/2016.  
C.C., 15 juin 2017, n°72/2017.  
C.C., 19 juillet 2018, n°95/2018.  
C.C., 19 juillet 2018, n°101/2018.  
C.C., 28 février 2019, n°33/2019.  
C.C., 23 mai 2019, n°80/2019.  
C.C., 18 juillet 2019, n°113/2019.  
C.C., 17 octobre 2019, n°145/2019.  
C.C., 17 décembre 2020, n°162/2020.  
C.C., 14 janvier 2021, n°5/2021.  
C.C., 21 janvier 2021, n°6/2021.  
C.C., 20 mai 2021, n°75/2021.  
C.C., 16 septembre 2021, n°115/2021.  
C.C., 14 octobre 2021, n°142/2021.  
C.C., 21 septembre 2023, n°127/2023.

Cour de cassation :

Cass., 23 août 1965, *Pas.*, I, p. 1207.

Conseil d'État :

C.E., 11 mars 1998, n°72.369, *Ville de Huy*.  
C.E., 29 avril 1999, n°80.018, *Jacobs*.  
C.E., 25 septembre 200, n°110.657, *Meeus*.  
C.E., 12 juillet 2005, n°147.599, *Terre wallonne*.  
C.E., 19 avril 2007, n°170.241, *Sacripante*.  
C.E., 23 février 2010, n°201.219, *Le Bussy et Gerard*.  
C.E., 23 septembre 2011, n°215.309, *Cleon*.  
C.E., 15 décembre 2011, n°216.882, *Apers*.  
C.E., 30 mai 2013, n°223.651, *scrl Village de l'Eau d'Heure-Exploitation*.  
C.E., 24 octobre 2013, n°225.247, *Pringiers et crts*.  
C.E., 4 novembre 2013, n°225.328, *de Brouhoven de Bergeyck*.  
C.E., 4 février 2014, n°226.328, *Anciaux et Guillaume*.  
C.E., 27 novembre 2015, n°233.054, *Knops*.

C.E., 22 décembre 2015, n°233.247, *Mayon et Marchand*.  
C.E., 18 février 2016, n°233.855, *Driessens*.  
C.E., 20 juin 2016, n°235.139, *Brevart et crts*.  
C.E., 21 février 2017, n°237.428, *Commune de Neupré*.  
C.E., 13 juin 2017, n°238.506, *Louis et Poitoux*.  
C.E., 18 mai 2017, n°238.250, *Baudet e.a.*  
C.E., 21 mars 2019, n°244.005, *Hertoghe*.  
C.E., 28 octobre 2019, n°245.948, *Agneessens*.  
C.E., 5 décembre 2019, n°246.302, *Lionnet*.  
C.E., 23 février 2021, n°249.884, *Merlevede et Stavaux*.  
C.E., 11 juin 2021, n°250.872, *Baillien*.  
C.E., 24 juin 2021, n°251.051, *O.B.F.G.*  
C.E., 6 juillet 2021, n°251.199, *Tilmant et Mahiat*.  
C.E., 23 décembre 2021, n°252.545, *a.s.b.l. Santhea*.  
C.E., 8 juin 2022, n°252.939, *Forman*.  
C.E., 5 octobre 2022, n°254.674, *Van Puymbroeck et Deroloffe*.  
C.E., 24 mai 2023, n°256.582, *Duquesne et crts*.  
C.E., 29 juin 2023, n°256.988, *Baj*.  
C.E., 29 septembre 2023, n°257.492, *Hanne et Bertollo*.  
C.E., 6 novembre 2023, n°257.788, *Petit et crts*.

## Doctrine :

BORN, Ch.-H., et HAUMONT, Fr., « Le droit à la protection d'un environnement sain » in Bonbled, N., et Verdussen, M. (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique (volume 2)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2011.

BORN, Ch.-H., et MELOTTE, P.-Y., « Le Livre I<sup>er</sup> du Code du développement territorial : notions, objectifs et principes, outils et acteurs » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017.

BORN, Ch.-H., « Vers un élargissement du champ du standstill et la consécration du principe de substitution en matière d'environnement ? », *Amén.*, 2021/4.

BOUILLARD, Ph., « Art. 113 », in *Commentaire systématique du nouveau CWATUP*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2014.

BOUILLARD, Ph., « Art. 114 », in *Commentaire systématique du nouveau CWATUP*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2014.

DELNOY, M., et SMAL, R., « Les schémas de développement et d'orientation » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017.

DELNOY, M., et VROLIX, Z., « Infractions d'urbanisme en Région wallonne : les indulgences du législateur », *Rev. not.*, 2018/9, n° 3133.

DELNOY, M., et VROLIX, Z., « Infractions et sanctions » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Liège, Anthemis, 2021.

GRUBER, S., et AZZOUG, S., « L'urbanisme infractionnel et l'écoulement du temps – Inventaire des mécanismes légaux d'amélioration de la sécurité des transactions immobilières en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale » in Havet, B. (dir.), *La délinquance urbanistique et environnementale en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2023.

HACHEZ, I., « Le régime juridique de l'obligation de standstill », in *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2008.

HACHEZ, I., « La reconnaissance jurisprudentielle de l'obligation de standstill », in *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irrecevabilité relative*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2008.

HACHEZ, I., et JADOT, B., « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *Amén.*, 2009/1.

LAGASSE, D., « Les nouveautés concernant le champ d'application et les effets du permis d'urbanisation » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017.

LAUWERS, M., et VROLIX, Z., « Les écarts et les dérogations à la sauce CoDT : un régime favorable à l'urbanisme de projets ? », *Amén.*, 2023/4.

LAVRYSEN, L., « De toegevoegde waarde van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu als mensenrecht », *T.M.R.*, 2023/3.

LOUVEAUX, B., et VAN YPERSEL, J., *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses 3 régions*, coll. Droit actuel, Bruxelles, De Boeck, 1999.

MAES, G., « Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in art. 23 G.W. : progressieve (sociale) grondrechtenbescherming », *R.W.*, 2005, n°28.

NEURAY, J.-Fr., « La réforme est-elle bonne pour l'environnement ? » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017.

ONCLIN, Fr., « Infractions et sanctions d'urbanisme » in Leleu, Y.-H. (dir.), *Chroniques notariales – Volume 65*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017.

ORBAN DE XIVRY, É., « Les actes infractionnels » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017.

PAQUES, B., « La valeur juridique du permis d'urbanisation : principe et conséquences » in Aughuet, Ch., et Erneux, P.-Y. (dir.), *Droit de l'urbanisme - CoDT(bis) et COBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2016.

PAQUES, B., et MELOTTE, P.-Y., « La ville durable à l'ère de l'urbanisme de projet », *Amén.*, numéro spécial, 2023.

PAQUES, B., et THIEBAUT, Chr., « Les guides d'urbanisme » in Delnoy, M., et Born, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017.

PAQUES, M., et VERCHEVAL, C., *Droit wallon de l'Urbanisme*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2015.

PAQUES, M., « Comparaison des formes et valeurs de l'action normative au regard des conditions de l'État de droit » in *La sécurité juridique en droit administratif*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2022.

PIRSON, A., et VROLIX, Z., « La proie et l'ombre : le cadre réglementaire de la chasse à l'épreuve du droit à la protection d'un environnement sain et de la biodiversité », *J.L.M.B.*, 2020/22.

SAMBON, J., « Réflexion sur les axes principaux de la réforme du régime de gestion et d'assainissement des soles en Région wallonne » in Delnoy, M. (dir.), *Le décret de gestion et d'assainissement des sols du 1er mars 2018 (D.G.A.S.)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2019.

SAMBON, J., et BORN, Ch.-H., « Le contentieux du droit de l'environnement et du cadre de vie » in Born, Ch.-H., et Delnoy, M. (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Liège, Anthemis, 2021.

THIEBAUT, Chr., « Art. D.IV.13 » in Born, Ch.-H., Lagasse, D., Neuray, J.-Fr., Paques, M. (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020.

TRILLET, Y., « Vers une nouvelle effectivité des droits économiques, sociaux et culturels ? », *Dr. Q.M.*, 2000.

VAN DAMME, N., et TULKENS, Fr., « Le plan de secteur. Contenu, procédure de révision et dérogations » in DELNOY, M., et BORN, Ch.-H. (dir.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017.

VAN DAMME, N., et NATALIS, Fl., « CoDT – Premières réformes – Les trois décrets du 16 novembre 2017 – Infraction de maintien et habitat permanent », *Amén.*, 2018/1.

VANDERHELST. M., « Art. VIII.6 » in Born, Ch.-H., Lagasse, D., Neuray, J.-Fr., Paques, M. (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020.