

Les besoins sociaux et économiques de la collectivité dans le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

Michel PÂQUES, Luc DONNAY et Cécile VERCHEVAL¹

1) Introduction : la nature des besoins visés et la méthode du droit de l'urbanisme

A l'heure actuelle, les besoins sociaux et économiques de la collectivité sont à ce point pris en tenaille entre les contraintes environnementales et l'aspect esthétique des constructions que l'on en viendrait presque à perdre de vue qu'ils font, eux aussi, parties intégrantes du cadre de vie.

Les « besoins » visés à l'article 1^{er} du Code n'étaient que des « points de vue » dans la disposition liminaire de la loi organique de 1962. Ce changement terminologique opéré en 1997 ne traduit pas de changement de philosophie de cette branche du droit. En d'autres mots, la méthode choisie par le droit pour affronter l'occupation du territoire par les hommes est constante. Cependant, il faut avoir à l'esprit que l'*homo faber ou economicus* n'attache pas spontanément une égale attention aux besoins économiques, sociaux ou environnementaux. Partant, même si la méthode est constante, l'intervention du droit n'est pas la même à l'égard de chaque besoin.

Dans sa méthode, le droit de l'aménagement du territoire est un droit de police administrative, autoritaire, passif et libéral. Il est autoritaire, car il crée des interdictions et des systèmes d'autorisations nombreux et fortement sanctionnés. Il est passif et libéral, cependant, car il n'intervient qu'en ordre secondaire dans la détermination des choix humains. En effet, il laisse l'individu libre d'agir pour ensuite canaliser son action par des obligations de ne pas faire. Il lui interdit de bâtir dans telle zone, de déboiser sans permis. S'il lui impose de construire comme ceci, ce n'est qu'à la condition qu'il décide de construire. Sans décision de l'homme de bâtir ou d'entreprendre, les règles relatives aux permis d'urbanisme ne trouveraient pas à s'appliquer concrètement et la zone d'activité économique mixte ne se remplirait pas... Droit passif, donc puisque les obligations inconditionnelles faites aux opérateurs sont peu nombreuses. Il faut bien chercher en effet pour trouver des injonctions directes, c'est-à-dire des obligations qui s'imposent sans la médiation du choix d'agir posé par l'individu. Celles de communiquer la fiche sanitaire ou de maintenir le bien classé en bon état font figure d'exception. Il en est de même de l'expropriation et, dans une mesure déjà bien moindre, de la préemption.

A la base de l'occupation du territoire, il y a les actions vers lesquelles les hommes sont naturellement portés. Depuis des millénaires, l'homme a décidé de construire ou de défricher sans le secours du droit de l'urbanisme. Il a cherché lui-même à satisfaire ses besoins économiques. Il en est de même de certains besoins sociaux que l'homme cherche spontanément à satisfaire, par exemple en construisant une maison en relation avec la taille de sa famille ou son souhait de rencontrer des voisins.

¹ Michel PÂQUES est professeur extraordinaire à l'Ulg et conseiller d'Etat ; Luc DONNAY est maître de conférences à l'Ulg et auditeur au Conseil d'Etat ; Cécile VERCHEVAL est assistante et maître de conférences à l'Ulg et avocate au Barreau de Liège. Les auteurs s'expriment à titre personnel.

Face aux besoins économiques et à une partie des besoins sociaux, le droit de l'urbanisme se fait correcteur. Par des règles, des plans, des permis il vient canaliser, limiter une action spontanée pour l'accorder à un projet collectif. Il crée un cadre favorable à l'accueil de ces besoins lorsqu'ils s'expriment librement. Une politique de prix ou de subventions viendra en complément du droit de police pour aider à la décision de s'implanter ici ou là, de telle manière.

Les besoins environnementaux ne sont pas de la même nature. Contrairement à celle des besoins économiques et d'une partie des besoins sociaux, leur satisfaction ne suit pas la pente naturelle de l'action humaine. L'individuel et le collectif sont en moins grand accord. La satisfaction des besoins environnementaux entre souvent en conflit avec l'action individuelle. En conséquence, le droit de police ne se contente plus ici d'une démarche d'accompagnement et d'infléchissement : il se fait plus pesant, il devient fortement correcteur, souvent même obstacle à la réalisation des projets qui suivent la flèche naturelle de l'action humaine².

Le droit de l'urbanisme au service de l'environnement ne change pas sa méthode bien que la démarche spontanée de l'individu porte moins à la promotion de la valeur environnementale. Il n'abandonne pas la démarche passive et libérale^{3 4}. Cependant les règles de police qui traduisent les besoins environnementaux sont beaucoup plus nombreuses, plus visibles et apparaissent plus autoritaires que celles qui accompagnent le développement des besoins économiques et sociaux.

Ces différences peuvent donner l'impression que les besoins économiques et sociaux sont moins présents dans le droit de l'urbanisme que la protection de l'environnement, voire même qu'ils sont perdus de vue ou que leur satisfaction est découragée par les règles d'aménagement du territoire qui servent d'autres besoins.

Dans cet exposé nous nous attachons à montrer la présence les manifestations spécifiques des besoins économiques et sociaux dans le droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Dans un premier temps, nous voudrions ainsi rappeler combien les enjeux économiques et sociaux de la collectivité ont été et demeurent deux des piliers du fronton de nos législations urbanistiques.

Dans un deuxième temps, nous examinerons si cet emplacement de choix, à savoir la mention de ces besoins à l'article 1^{er} de la loi du 29 mars 1962 et à l'article 1^{er} du CWATUPE, a fait naître à leur profit une attention particulière de la part de l'administration et du juge.

Dans un troisième temps, nous tenterons, à travers la brève évocation de différents mécanismes mis en place par le législateur, de dégager la teneur de ces « *besoins sociaux* ».

² Les besoins de mobilité et d'énergie sont selon le cas des déclinaisons particulières des besoins économiques, sociaux et environnementaux.

³ Exemple : il n'impose pas à tous les propriétaires d'adapter tous les logements existants à telle norme d'isolation ; il se contente de la promouvoir par des incitations ou de la faciliter (article 262 du CWATUPE)

⁴ A son tour, il se heurte au réalisme économique et social. A ce sujet, M. PAQUES, « Instruments souples, instruments non contraignants, instruments du marché : une alternative pertinente ? », in *Acteurs et outils du droit de l'environnement. Développements récents, développements (peut-être) à venir*, B. JADOT (dir.), Anthémis, 2010, pp. 19 à 67.

Enfin, dans un quatrième temps, l'on s'efforcera de mettre en relief la notion de « *besoins économiques* » en l'illustrant également par quelques dispositions législatives.

Nous achèverons ce tour d'horizon par quelques réflexions conclusives.

2) Les besoins économiques et sociaux de la collectivité, préoccupation constante des différentes législations organisant le cadre de vie

A/ Tel que l'énonçait le second alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'aménagement du territoire « *est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays* »⁵.

Cette affirmation fondatrice et la place enviable qu'elle occupe dans l'arsenal urbanistique que le législateur de l'époque entend mettre en place ne doivent rien au hasard.

Le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction indique d'ailleurs dès l'entame de l'exposé des motifs du projet de loi organique que la vision urbanistique sous le seul prisme de l'esthétique, ayant prévalu au début du XX^{ème} siècle, est largement dépassée et que l'aspect social et l'aspect économique de l'urbanisme doivent également y être intégrés.

Le même Ministre s'est également risqué à définir l'urbanisme, lequel était, à son estime, « *la science de l'aménagement rationnel et harmonieux du territoire* », non sans préciser que « *le terme rationnel inclut les préoccupations d'ordre économique* » ; qu'il inclut aussi les préoccupations d'ordre social « *car il est contraire à la raison d'aménager un territoire sans se soucier du bien-être de ses habitants* » ; et que « *le terme harmonieux permet d'englober dans la notion de l'urbanisme les questions d'ordre esthétique* »⁶.

Si la conservation intacte des beautés naturelles du pays est expressément énoncée au rang des préoccupations du cadre de vie, force est de constater que les travaux préparatoires de la loi organique lui consacrent nettement moins d'attention que les aspects esthétiques, sociaux et économiques.

On observe à cet égard que le triple objectif principal que devait servir la législation en préparation fut jugé si essentiel qu'il constituait le principe premier que le gouvernement de l'époque soumit à la Commission mixte de l'Urbanisme, chargée de l'éclairer, et que celle-ci

⁵ *Moniteur belge*, 12 avril 1962, pp. 3.000 et s. De son côté, l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation (*M.B.*, 26 décembre 1946, p. 10.588 et s.), ancêtre de la loi organique de 62, ne contenait pas de disposition évoquant aussi directement les préoccupations sociales et économiques. Toutefois, cet arrêté-loi avait pour fondement l'article 1^{er}, 11^o, de la loi du 7 septembre 1939 donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires, lequel, à la suite d'une modification législative intervenue le 14 décembre 1944 (*M.B.*, 16 décembre 1944, p. 1.186 et s.), disposait qu'en attendant qu'intervienne une législation sur l'urbanisation, le Roi puisse le droit de prendre, dans les cas de nécessité et d'urgence, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, des dispositions ayant force de loi en vue de « *fixer les règles nécessaires pour que, pendant la période de reconstruction, les travaux soient effectués en tenant compte des exigences de l'hygiène, de l'esthétique et d'un bon aménagement du territoire* ».

⁶ *Doc. parl.*, Sénat, 1958-1959, n° 124, p. 3. Dans le même sens, voy. *doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 6.

a marqué son « *complet accord* » sur ce point, ce qui fut loin d'être le cas avec l'ensemble des autres principes sur lesquels elle fut amenée à rendre un avis⁷.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de relever que les commissions réunies de la Justice et des Travaux publics du Sénat, saisies de ce projet de loi organique, ont expressément indiqué que l'ordre dans lequel cette triple mission était énoncée « *n'emport[ait] aucune hiérarchie entre les points de vue à prendre en considération* »⁸.

B/ L'importante révision de la loi du 29 mars 1962 qu'a opérée la loi du 22 décembre 1970, publiée au *Moniteur belge* du 5 février 1971, n'a pas eu d'impact sur l'article 1^{er} de cette législation organique.

C/ Le 14 mai 1984, l'Exécutif régional wallon codifie les dispositions législatives et règlementaires relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire applicables en Région wallonne. Cette codification n'emporte aucune modification du contenu des prescriptions alors en vigueur. Tout au plus connaît-elle certains ajustements formels, liés au fait que le champ d'application de ces dispositions est naturellement limité au territoire de la Région wallonne.

Le second alinéa de l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dispose ainsi que l'aménagement du territoire « *est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles de la Région wallonne* »⁹.

D/ Cette disposition a depuis lors été modifiée à plusieurs reprises afin d'ajouter à ces quatre préoccupations initiales d'autres aspects plus modernes du cadre de vie. Ainsi en est-il de la gestion parcimonieuse du sol¹⁰, de la conservation et du développement du patrimoine culturel et naturel¹¹, de l'environnement et du concept de gestion durable¹², de la mobilité¹³, des besoins énergétiques¹⁴ et, enfin, de la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments¹⁵.

Des nombreuses retouches apportées au second alinéa du désormais paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} du CWATUPE, celle opérée par le décret du 27 novembre 1997, publié au *Moniteur belge* du 12 février 1998, est sans doute la plus marquante puisque, à cette occasion, le législateur wallon a remodelé complètement cette disposition¹⁶ en insistant notamment sur les besoins de la collectivité dans son ensemble, ainsi que sur l'idée d'environnement à gérer de façon durable. L'influence de l'article 23 de la Constitution est manifeste.

⁷ *Doc. parl.*, Sénat, 1958-1959, n° 124, pp. 15 à 17.

⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 23.

⁹ *Moniteur belge*, 25 mai 1984, p. 7.636, ainsi que son supplément.

¹⁰ Décret du 27 avril 1989.

¹¹ Décret du 18 juillet 1991.

¹² Décret du 27 novembre 1997.

¹³ Décret du 15 février 2007.

¹⁴ Décret du 19 avril 2007.

¹⁵ Décret du 20 septembre 2007.

¹⁶ Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de prendre acte de cette nouvelle formulation mais il n'en a tiré aucune incidence pratique dès lors que « *le requérant ne [faisait] pas valoir que les différences de rédaction entre [les deux versions] entraîneraient, en l'espèce, une quelconque conséquence qui lui serait préjudiciable* » (C.E., 16 octobre 2003, *Etat belge*, n° 124.312, cité par F. HAUMONT, *La planification en Région wallonne*, Larcier, 2007, p. 81).

E/ La formulation actuelle du second alinéa de l'article 1^{er} du CWATUPE est la suivante :

« La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager ».

On retiendra donc de ce bref examen chronologique que ce sont principalement des considérations d'ordre social et économique qui, avec l'esthétique des constructions, ont été à l'origine de la première législation d'envergure organisant l'aménagement du territoire et que, malgré l'ajout successif de préoccupations supplémentaires, la référence à ces deux aspects a toujours été maintenue et, qui plus est, à un endroit de premier choix.

3) La pertinence des préoccupations sociales et économiques pour organiser le cadre de vie, son incidence sur l'administration et le juge

A/ Si les aspects sociaux et économiques figurent en bonne place dans le CWATUPE, encore faut-il s'assurer que le législateur, l'administration et le juge en infèrent une quelconque portée concrète ou si, au contraire, leur mention à l'article 1^{er} du Code relève-t-elle de l'effet d'annonce resté sans lendemain.

Lorsqu'un ensemble de prescriptions urbanistiques est clairement adopté en vue de satisfaire un objectif principalement social¹⁷ ou économique¹⁸, le constat que ces aspects ont été dûment pris en compte est évident. Nous en donnerons plusieurs illustrations dans les troisième et quatrième sections de l'exposé dans lesquelles nous tenterons de mieux cerner les contours de ces besoins.

Le but poursuivi dans la présente section est d'examiner si le fait que les aspects économiques et sociaux sont mentionnés à l'article 1^{er} du CWATUPE leur confère une influence transversale et ce, spécialement dans les hypothèses où les prescriptions urbanistiques applicables n'exécutent pas, de prime abord, un objectif spécifiquement social ou économique. En d'autres termes, nous cherchons à savoir si ces deux éléments, que cette disposition cardinale impose de prendre en considération, ont une influence qui s'étend au-delà des règles d'aménagement du territoire édictées dans un but purement social ou économique.

Au sujet de la portée qu'il convient d'assigner à l'article 1^{er} du CWATUPE¹⁹, spécialement quant à son aspect économique, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que cette disposition « *a essentiellement la valeur d'une directive qui doit guider le gouvernement dans son action mais sans porter atteinte à son pouvoir discrétionnaire en sorte que seule une erreur manifeste d'appréciation pourrait être sanctionnée* »²⁰. A notre estime, cette position

¹⁷ Par exemple, 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.

¹⁸ Par exemple, le régime d'indemnisation prévu à l'article 70 du CWATUPE.

¹⁹ Sur le sujet, voy not. J. SAMBON, « L'article 1^{er} » in *Commentaire systématique du CWATUPE*, Kluwer, 2012.

²⁰ C.E., 2 juin 2010, A.S.B.L. *APIC et autres*, n° 204.594.

s'inscrit dans le droit fil d'un arrêt antérieur dans lequel la juridiction administrative évoquait en ces termes la même disposition (dans sa version antérieure au changement législatif intervenu en 1997) : « si l'article 1^{er} du CWATUP dispose que l'aménagement du territoire est conçu notamment au point de vue économique, il ne s'ensuit pas qu'un permis puisse être simplement accordé en raison de l'activité économique déployée, peu importe les prescriptions relatives au zonage ; que cette disposition décrétole ne dispense également pas l'autorité administrative de l'examen des conditions d'implantation prescrites par d'autres dispositions »²¹.

En réalité, et ceci n'étonnera personne, lorsque l'article 1^{er} du CWATUPE est évoqué, c'est rarement pour mettre l'accent sur les aspects économiques et sociaux du cadre de vie. La plupart du temps, le contenu de cette disposition est en effet rappelé pour souligner l'obligation de prendre en compte les inconvénients *environnementaux* d'une installation pour apprécier l'opportunité de délivrer ou non un permis d'urbanisme²².

B/ Toutefois, le Conseil d'Etat admet expressément l'admissibilité d'arguments économiques parmi les éléments que doit prendre en compte l'autorité administrative amenée à adopter un acte relevant de l'aménagement du territoire pour autant, bien entendu, qu'ils soient dûment étayés²³.

La jurisprudence développée au sujet de l'ancienne²⁴ procédure de révision partielle du plan de secteur mérite d'être mentionnée à cet égard. Le législateur avait en effet organisé une procédure de révision particulière pour « *les opérations d'intérêt public* ». A cette occasion, le Conseil d'Etat a précisé que, eu égard à l'article 1^{er} du CWATUPE, cette utilité publique pouvait se justifier par des considérations économiques pertinentes pour autant, cependant, que celle-ci soit appréciée « *en fonction des besoins économiques de l'ensemble du secteur et non d'une commune ou d'une entreprise* »²⁵. De plus, le juge administratif considérait qu'une opération ne pouvait pas être qualifiée comme étant d'intérêt public « *par cela seul qu'elle est susceptible d'avoir des répercussions sur l'économie et l'emploi* »²⁶. L'obligation de prendre en compte les besoins de *l'ensemble d'un secteur*, par opposition aux besoins *individuels*, est, nous semble-t-il, principalement attachée à la notion même d'opération d'intérêt public dès lors que les besoins de la « *collectivité* », tels qu'ils sont énoncés à l'article 1^{er} du CWATUPE, n'excluent pas nécessairement la prise en compte de besoins économiques propres à une ou plusieurs personnes déterminées²⁷.

Les réclamations introduites au cours de l'enquête publique offrent également une illustration intéressante de la mise en œuvre du volet économique du CWATUPE. Il est en

²¹ C.E., 6 juillet 1999, *Beeckman*, n° 81.686.

²² Voy. par exemple, C.E., 9 novembre 2001, *Demeulenaere et Dupont*, n° 100.703 et C.E., 28 juin 2012, *Sneessens et Jacobs*, n° 220.092.

²³ A partir du moment où ces besoins sociaux et économiques sont étayés ou non contestés, l'opposant à un projet peut encore démontrer l'existence d'une disproportion entre les nuisances que celui-ci occasionne et ses retombées sociales et économiques réelles (C.E., 25 octobre 2011, *Ville de Comines-Warneton*, n° 215.984).

²⁴ Dans la procédure actuelle de révision de plan de secteur effectuée à la demande d'une personne, l'article 42bis du CWATUPE impose que le dossier afférent à cette demande comprenne « *la justification au regard de l'article 1^{er}* ».

²⁵ C.E., 27 juin 1997, *Commune d'Oupeye et autres*, n° 67.126 ; C.E., 24 novembre 1998, *Commune d'Oupeye et autres*, n° 77.163 ; C.E., 28 avril 2005, *Leonet*, n° 143.873 et C.E., 16 février 2006, *A.S.B.L. Les sources de Gives et autres*, n° 155.159.

²⁶ C.E., 21 décembre 2004, *Commune de Braine-le-Château et autres*, n° 138.732.

²⁷ Pour un cas où des considérations économiques individuelles ont été prises en compte sans examen des besoins d'un secteur d'activités tout entier, voy. C.E., 15 juin 2006, *Avries et autres*, n° 160.172.

effet très fréquent que les riverains se plaignent de la perte de valeur que l'exécution du projet soumis à enquête va entraîner pour l'ensemble des immeubles voisins. A notre sens, ces dépréciations immobilières constituent l'un des éléments que l'autorité ayant en charge l'aménagement du territoire doit prendre en considération²⁸ pourvu, bien entendu, qu'elles soient étayées à suffisance, ce qui n'est pas toujours chose aisée. De la même manière, si pareil grief est soulevé durant l'enquête publique, l'auteur du permis est tenu d'y répondre, ce qui ne signifie évidemment pas que cet élément doit être tenu pour déterminant.

C/ L'autorité administrative et le Conseil d'Etat qui la contrôle ont déjà pris en compte les besoins sociaux de la collectivité pour justifier l'octroi d'un permis d'urbanisme ayant pour objet l'extension d'une maison de repos qui ne respectait pas les orientations d'un schéma de structure communal²⁹.

D/ En tout cas, les aspects sociaux et économiques du cadre de vie ne se limitent ni aux activités économiques au sens strict ni aux activités d'ordre professionnel. C'est ainsi que l'autorité administrative a pu régulièrement accorder deux dérogations (d'importance limitée) à un permis de lotir en justifiant le caractère exceptionnel de cet octroi par le fait que l'agrandissement projeté de l'habitation était rendu nécessaire par l'agrandissement de la famille qui y séjournait et par la rareté établie de l'offre de logements adaptés à une famille de six personnes dans l'environnement dans lequel ils avaient établi le centre de leurs activités sociales³⁰.

E/ Ainsi, la prise en compte des besoins sociaux et économiques de la collectivité dans l'exercice de la police de l'aménagement du territoire se marque à plusieurs occasions et ce, même lorsque les règles applicables ne poursuivent pas nécessairement un but principal d'ordre économique ou social.

Il faut néanmoins reconnaître que l'attention qui leur est portée est sans commune mesure avec celle qui est reconnue aux préoccupations environnementales. A ce stade de l'exposé, il s'agit d'un constat et non d'un regret. Nous pensons que cet état de fait résulte en partie de ce que la réalité que recouvrent aussi bien les besoins sociaux que les besoins économiques est particulièrement disparate, ainsi que l'on va tenter d'en rendre compte.

4) Illustrations décrétales et réglementaires de la prise en compte des besoins sociaux de la collectivité

Il n'entre naturellement pas dans nos intentions d'examiner chaque instrument urbanistique sous le prisme des besoins sociaux. L'on se bornera à en épinglez quelques uns, choisis arbitrairement pour mettre en évidence quelques unes des multiples facettes de ce concept.

²⁸ Le Conseil d'Etat a incidemment adopté cette position en droit bruxellois, dans un raisonnement qui nous semble transposable en droit wallon : « l'examen de l'impact de la réalisation d'un projet sur la valeur immobilière de biens environnants relève de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, laquelle doit, en vertu des articles 2 et 3 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, rencontrer, entre autres, des besoins de nature économique » (C.E., 10 février 2012, *Martin*, n° 217.890).

²⁹ C.E., 15 juillet 2004, *Gauthier et autres*, n° 133.927.

³⁰ C.E., 28 avril 2010, *Goulios*, n° 212.820.

A/ La première idée qui vient à l'esprit lorsqu'on évoque ces besoins, c'est la nécessité de disposer d'un corps de règles qui effectue des choix permettant d'organiser socialement la société.

L'on songe évidemment à la définition de la zone d'habitat qui, dès le départ³¹, promeut la mixité des fonctions en son sein, évitant sans doute par là les désagréments majeurs que subissent bon nombre de cités dortoirs françaises.

D'une certaine manière, la création du permis de lotir se rattache également à ce type de préoccupations. Les travaux préparatoires de la loi de 62 lui assignent en effet un double rôle. Il s'agit, en premier lieu, de donner l'assurance à l'acquéreur de bonne foi que sa parcelle est bâtissable, c'est-à-dire dotée d'une largeur et d'une longueur suffisantes et, de surcroît, située dans une rue suffisamment équipée en services publics³². En second lieu, l'objectif est d'éviter que les administrations communales se voient contraintes d'exécuter aux frais de la collectivité des travaux onéreux en vue de porter remède aux divisions de terrains inadaptées. Ce mécanisme urbanistique entend donc qu'à l'avenir, particuliers et communes ne soient plus « *les victimes des agissements de spéculateurs sans scrupule* »³³. Le Conseil d'Etat a expressément reconnu ce double objectif quasi sociétal³⁴.

B/ Une seconde facette des besoins sociaux de la collectivité, qui n'est d'ailleurs pas sans lien avec celle qui précède, peut être décelée à travers différents corps de règles dont l'objectif premier est la protection du fragile, de l'économiquement faible.

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, inscrit aux articles 414 et suivants du CWATUPE en est l'illustration par excellence.

D'autres dispositions emportent la création de facilités considérables au bénéfice du candidat-bâtitseur qui, dans bon nombre de cas, est potentiellement fragile. Ainsi en est-il du dispositif « *transitoire* » prévu à l'article 103 du décret *RESA ter* ayant pour objectif la « *déghettoïisation* » des personnes habitant de façon permanente dans un équipement à vocation touristique³⁵ ou du fait que les « *petites propriétés terriennes ou d'habitations* » sont

³¹ Article 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur (*M.B.*, 10 février 1973, pp. 1.813 et s.).

³² *Doc. parl.*, Sénat, 1958-1959, n° 124, p. 43. Voy. également les pages 32 et 33 qui relatent que la Commission mixte de l'Urbanisme, évoquée ci-avant, avait proposé l'adoption d'un principe « *destiné à protéger les acquéreurs de parcelles contre les agissements de certains propriétaires qui offrent en vente comme terrains à bâtir des parcelles qui ne le sont pas* ».

³³ *Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 14. La loi du 22 décembre 1970, précitée, est venue modifier en profondeur le mécanisme du lotissement sur la base du constat que les deux objectifs évoqués ci-dessus n'avaient été atteints que partiellement étant donné que l'abondance de permis de lotir intervenue à la suite de l'entrée en vigueur de la loi organique de 62 n'avait « *pas facilité l'acquisition d'un terrain pour les candidats-bâtitseurs de condition modeste* » (*doc. parl.*, Sénat, 1968-1969, n° 559, p. 7).

³⁴ Voy. C.E., 15 mars 1966, *Sleekx*, n° 11.701 et C.E., 21 septembre 1988, *Besanger*, n° 30.788 cités par F. HAUMONT, *L'urbanisme en Région wallonne*, Larcier, 1996, p. 554.

³⁵ Article 103 du 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). Sur l'objectif poursuivi par cette disposition ainsi que sur sa portée, voy. not. *doc. parl.*, Parl. w., 2008-2009, n° 972/1, p. 37 et F. HAUMONT, « Réforme de la planification en Wallonie », *Jurimpratique*, 2009/2, pp. 28 et s.

exemptées du mécanisme inscrit à l'article 138 du CWATUPE qui a pour objet la lutte contre la spéculation foncière,...

Il en est encore ainsi, mais seulement par répercussion, du mécanisme du certificat d'urbanisme n° 2 visé à l'article 150bis, § 2, du CWATUPE³⁶, du fait que certains travaux sont dispensés de permis d'urbanisme³⁷ ou sont soumis à simple déclaration³⁸.

L'énumération qui précède est également l'occasion de rappeler que le libellé exact de l'article 1^{er} du CWATUPE évoque les *besoins* sociaux de la collectivité. Ainsi, les *considérations* sociales que, par commodité de langage, nous utilisons comme synonyme de cette notion, ne les recouvrent en réalité pas toujours fidèlement. L'on songe en particulier à la manière dont ont pu être réglées certaines infractions flagrantes à la législation urbanistique, l'affaire Sagawé³⁹ étant l'exemple topique de situations dans lesquelles l'administration a tenu compte de considérations sociales dont on peut légitimement se demander si elles participent véritablement à la rencontre des besoins sociaux de la collectivité.

Autre illustration de la prise en compte des besoins sociaux de la collectivité en vue d'améliorer la qualité de vie des gens à la fois dans ses dimensions individuelle et collective, c'est la volonté manifeste des auteurs de la loi de 62 d'améliorer la qualité du logement par l'édiction de règles urbanistiques. Les travaux préparatoires exposent d'ailleurs en ces termes l'aspect social de l'urbanisme : « *la ville est faite pour les hommes, et il convient qu'elle soit organisée de façon que leur santé n'y soit pas mise en péril et que le bien-être matériel soit porté à son niveau le plus élevé* »⁴⁰. Ils évoquent également la notion de bien-être des habitants du territoire et le fait que les plans d'aménagement doivent assigner aux quartiers d'habitations les emplacements les plus salubres⁴¹.

Bien entendu, à l'heure actuelle, les règles en matière de logement ont pris une importance telle qu'elles constituent à elles seules un corps de règles complètes et autonomes. En ce sens, l'exercice de cette police jouit d'une existence qui ne dépend plus de l'aménagement du territoire. Il reste que cette illustration conserve une bonne part de sa pertinence dès lors que les liens entre ces deux polices sont particulièrement étroits. C'est ainsi par exemple que la création d'un nouveau logement dans une construction existante est soumise à permis d'urbanisme en vertu de l'article 84, § 1^{er}, 6°, du CWATUPE. Bien plus, les valeurs décrétales et réglementaires transcendant la séparation des polices, l'autorité ayant en charge l'aménagement du territoire est tenue de refuser toute autorisation qui ne respecterait pas les exigences d'habitabilité et de salubrité minimums fixées dans le Code wallon du logement et de l'habitat durable ainsi que dans ses arrêtés d'exécution.

Nous constatons enfin que certains instruments qui, de prime abord, ont pour objet la protection des citoyens économiquement faibles participent plus, en réalité, de la satisfaction des besoins économiques de la collectivité. Les périmètres de zones vulnérables établis autour

³⁶ La délivrance de ce certificat se réalise en effet au bénéfice d'un demandeur dont il est exigé fort peu de choses, à savoir, essentiellement, « *l'exposé du projet sous une forme graphique ou littérale* ».

³⁷ Article 262 du CWATUPE.

³⁸ Article 263 du CWATUPE.

³⁹ Voy. M. DELNOY, « Infractions et sanctions d'urbanisme en Région wallonne : vers une nouvelle réforme ? », *J.T.*, 2011, pp. 617 à 630 (ici, note 59).

⁴⁰ *Doc. parl.*, Sénat, 1958-1959, n° 124, p. 2.

⁴¹ *Idem*, p. 16.

des zones « risque majeur » du plan de secteur⁴² et autour des établissements présentant un risque d'accident majeur au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement offrent une illustration intéressante à cet égard. Ces périmètres, insérés à l'article 136 *bis* du CWATUPE par un décret du 8 mai 2008⁴³, mettent en œuvre l'article 12 de la directive Seveso II⁴⁴ qui impose aux Etats membres de prendre en compte le risque majeur dans l'agencement des politiques d'aménagement du territoire et d'affectation des sols et, notamment, de maintenir des distances appropriées entre les établissements à risque et les immeubles et sites fréquentés par le public.

S'il est vrai que ces périmètres de zones vulnérables impliquent de tenir compte du risque technologique au stade de la délivrance des permis⁴⁵ et assurent une meilleure information des citoyens qui habitent ou fréquentent des lieux sis à proximité d'établissements présentant des risques d'accident majeur⁴⁶, il ressort pourtant d'une lecture globale des travaux préparatoires du décret du 8 mai 2008 que l'idée sous-jacente à l'adoption de ces périmètres est plutôt d'ordre économique. En effet, les travaux préparatoires partent du constat que l'ancien article 116 du Code wallon, qui imposait l'avis de la DGRNE pour les projets situés « à proximité » d'établissements Seveso, avait pour effet de geler économiquement de larges portions du territoire : « *sur la base d'une pratique administrative, le fait d'interpréter les mots « à proximité » comme couvrant une distance de 2000 mètres à partir des limites extérieures d'un site Seveso et d'émettre, sur la base implicite du principe de précaution, un avis négatif à l'octroi de permis contribue à faire de superficies importantes un no man's land sans commune mesure avec ce qui objectivement nécessite pour des raisons de sécurité* »⁴⁷. L'établissement des périmètres sur la base des seuils de risque tolérable permet de réinjecter une partie de ces surfaces dans le circuit économique et, en cela, « *peut concourir au redressement économique de la Région, ce qui est tout à l'avantage de ses habitants et, plus généralement, de la Belgique* »⁴⁸. A l'heure actuelle, les périmètres n'ont toutefois pas encore été adoptés⁴⁹ bien qu'ils aient été définis par la cellule risque d'accidents majeurs de la DGO3⁵⁰. Les avis de la DGO3 peuvent dès lors se référer dès à présent à ces données plus objectives.

C/ Enfin, à titre secondaire, les besoins sociaux de la collectivité sont ceux qui, ou bien influencent favorablement la santé économique de la Région ou bien en sont la

⁴² Article 31, § 2, du CWATUPE.

⁴³ Décret modifiant les articles 4, 33, 40, 42, 50, 85, 116, 127, 136, 150 *bis*, 175 et 181 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et y insérant un article 136 *bis* (M.B., 22 mai 2008).

⁴⁴ Directive 96/82/CE du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, telle qu'elle a été modifiée par la directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2003. Sur le sujet, voy. l'ouvrage de F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, 2007. Cette directive SEVESO II est modifiée et remplacée par la directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012 « concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil » qui doit être transposée pour l'essentiel le 1^{er} juin 2015.

⁴⁵ Article 136 du CWATUPE.

⁴⁶ *Doc. par. wal.*, 2007-2008, n° 751/1, p. 11. Une enquête publique précède l'adoption des périmètres et la mention desdits périmètres est prévue en cas de cession d'un bien qui s'y trouve situé (article 85 du CWATUPE) ou dans les certificats d'urbanisme (article 150*bis* du CWATUPE).

⁴⁷ *Doc. par. wal.*, 2007-2008, n° 751/1, p. 16.

⁴⁸ *Doc. par. wal.*, 2007-2008, n° 751/1, p. 16.

⁴⁹ Voy. la disposition transitoire contenue à l'article 16 du décret du 8 mai 2008.

⁵⁰ Voy. la cartographie en ligne accessible sur le site Internet

http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/plateforme_dgrne/generateur/sites/modules_ntl/visiteur/seveso/index.cfm.

conséquence. Les liens qui se tissent ici entre l'économique et le social sont quasiment inextricables mais leur importance est telle qu'il convient d'en faire état.

En guise d'illustration de la prise en compte des besoins sociaux pour augmenter la force économique du territoire, on rappelle que, dans l'esprit des auteurs de la loi de 62, l'aménagement du territoire devait se préoccuper du logement dans le but de procurer aux *travailleurs* des conditions de vie plus décentes⁵¹.

Parallèlement, l'influence du volet économique de l'aménagement du territoire sur les conditions sociales est manifeste : le nombre d'emplois générés par telle ou telle activité économique, la qualité de ceux-ci, l'emplacement judicieux des entreprises,... sont autant d'éléments qui agissent directement sur le bien-être de la société.

D/ On le voit, la notion de besoins sociaux revêt différentes formes. Du reste, il n'est pas rare qu'elles se recoupent en partie. De plus, les préoccupations sociales qui ont été à la base de la création d'un instrument juridique déterminé peuvent évoluer au fil du temps de telle sorte que les contours de cette notion sont parfois difficiles à cerner.

5) Illustrations décrétales et réglementaires de la prise en compte des besoins économiques de la collectivité

La notion de « *besoins économiques* » est au moins aussi polysémique que le concept de « *besoins sociaux* ».

A/ Dans sa note contenant les principes soumis à la Commission mixte de l'Urbanisme (évoquée précédemment), le Gouvernement qui, à la fin des années 60', préparait la loi organique présentait comme suit l'aspect économique de l'urbanisme : il doit « *veiller à ce que chaque partie du territoire considéré reçoive l'utilisation la plus rationnelle. Le désordre, qui a présidé jusqu'à présent à la répartition territoriale des différents types d'activités, est la source fréquente d'un gaspillage des deniers publics. Les exemples sont nombreux de quartiers d'habitation empêchant les usines de s'agrandir normalement, de terrains agricoles soustraits inconsidérément à leur destination naturelle pour être affectés, par le caprice d'un seul, à un nouvel usage qui ne leur convient pas (tel un lotissement créé au hasard dans une zone rurale, telle encore une excellente terre arable transformée en champ d'aviation, alors qu'on aurait pu établir celui-ci sur un terrain inculte, tel encore un autre champ d'aviation créé sur des terrains sujets aux affaires minières, etc.)* »⁵².

Cette idée d'aménagement rationnel du territoire est bien entendu présente dans l'entreprise de planification spatiale qui a été menée et, en particulier, dans l'affectation de certaines zones à l'activité économique⁵³. Elle l'est encore dans les instruments de planification plus contemporains, tel le schéma de développement de l'espace régional visé aux articles 13 et suivants du CWATUPE.

B/ La prise en compte des besoins économiques de la collectivité ne s'arrête pas, nous semble-t-il, à un simple souhait de gérer le territoire wallon de la façon la plus rationnelle qui soit. Le CWATUPE ne contient-il pas en effet plusieurs mécanismes dont l'objectif est, avant

⁵¹ *Doc. parl.*, Sénat, 1958-1959, n° 124, p., p. 37.

⁵² *Doc. parl.*, Sénat, 1958-1959, n° 124, p. 16.

⁵³ Articles 25 et s. du CWATUPE.

tout, de créer des conditions favorables à l'investissement ? Certes, les besoins économiques visés à l'article 1^{er} du Code ne se limitent pas à des considérations d'expansion économique et celle-ci a un champ d'action qui s'étend bien au-delà du cadre de vie⁵⁴. Il n'en demeure pas moins que la volonté clairement affichée de créer un climat propice aux investissements constitue, davantage aujourd'hui qu'hier⁵⁵, une facette importante des besoins économiques de la collectivité que le CWATUPE s'efforce de rencontrer. Ainsi, dans la période récente, le législateur wallon a inséré dans le CWATUPE même des liens entre les périmètres d'expansion économique et le droit de l'aménagement du territoire. En effet, il est désormais possible de profiter de l'adoption ou de la révision d'un plan d'aménagement ou d'un rapport urbanistique et environnemental pour procéder à l'adoption d'un tel périmètre⁵⁶. C'est alors la procédure organisée par le CWATUPE, quelque peu aménagée, qui s'applique.

Peuvent également être rangés dans cette catégorie, le mécanisme instauré au second alinéa de l'article 111 du CWATUPE qui permet, dans une certaine mesure, d'autoriser des travaux de transformation ou d'agrandissement en dérogation au plan de secteur ; la compétence de l'autorité régionale lorsque sont en jeu des actes et travaux situés dans le périmètre visé à l'article 1^{er}, 5^o, du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques conformément à l'article 127, § 1^{er}, 6^o, du CWATUPE ; ainsi que les différents instruments d'aménagement actif.

C/ Une autre manière de rencontrer les besoins économiques de la collectivité, c'est d'imposer des comportements qui, en lien avec l'aménagement du territoire, généreront de l'activité économique. Le dispositif mis en place en vue d'augmenter la performance énergétique des bâtiments⁵⁷ en est un exemple récent. A travers lui, l'effet de levier économique joué par le CWATUPE se réalise encore plus directement que par les mesures que nous avons cru opportun de classer sous le volet « expansion économique ». Il reste que ces obligations PEB ne sont pas imposées de façon autonome par le législateur wallon et dépendent de la volonté d'agir du titulaire de droits réels sur le bien. En effet, aucune obligation pure ne pèse sur lui tant que le bien est maintenu dans l'état de fait et de droit dans lequel il se trouve au moment de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la PEB. C'est lorsque le titulaire de droits réels sur le bien concerné décide, notamment, de le céder, le louer, le rénover que les exigences PEB ou le certificat PEB deviennent obligatoires⁵⁸. Ainsi,

⁵⁴ Sur le sujet, voy. M. OLIVIER, « Expansion économique et aménagement du territoire à l'heure du "Plan Marshall" », *Rev. dr. Ulg*, 2007, pp. 209 à 234.

⁵⁵ Au cours de l'une de ses leçons, J. HOEFFLER a pu estimer que l'expansion économique et l'aménagement du territoire constituaient deux planifications complémentaires mais néanmoins distinctes de par les finalités qui leur étaient assignées (« Chapitre I Notion d'aménagement du territoire », in *L'aménagement du territoire et l'urbanisme*, Larcier, 1972, pp. 11 et s.).

⁵⁶ Sur le sujet, voy. J. VAN YPERSELE, « Les activités économiques dans les plans d'aménagement », in *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – Plans et permis*, sous la dir. de M. DELNOY, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, pp. 98 et s.

⁵⁷ Articles 237/1 et s. du CWATUPE. Sur ce sujet, voy. notamment J.-M. HAUGLUSTAINE, M. DELNOY et J.-B. LEVAUX, *La P.E.B. expliquée*, Edipro, 2009 ; sous la dir. de Ch.-H. BORN, B. JADOT et N. VAN DAMME, « Performance énergétique des bâtiments et droit de l'urbanisme », Anthemis, 2011. Voy. également au sujet de ces dispositions, les développements qui leur sont consacrés par J.-B. LEVAUX, in *Commentaire systématique du CWATUPE*, Kluwer, 2011 et 2012.

⁵⁸ Nous constatons toutefois que l'obligation d'afficher un certificat PEB dans les bâtiments de service public ou d'équipement communautaire ainsi que dans les bâtiments occupés par des pouvoirs publics est inconditionnelle et s'applique sans qu'aucune action particulière ne soit réalisée par le propriétaire de l'immeuble (articles 237/28, § 2, et 640 et s. du CWATUPE). L'obligation vaut en effet pour les bâtiments déjà affectés à un service public ou à un équipement communautaire ou déjà occupé par des pouvoirs publics au moment de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la certification des bâtiments publics (article 5 de l'arrêté du gouvernement wallon du 24 novembre 2011 relatif à la certification des bâtiments publics, *M.B.*, 12 décembre 2011).

les exigences PEB doivent-elles être respectées lorsqu'il s'agit de construire ou reconstruire un bâtiment, de le rénover⁵⁹ ou de lui faire changer d'affectation. De son côté, le certificat PEB s'impose, d'une part, suite à la construction ou à la reconstruction d'un bâtiment et, d'autre part, en cas d'acte conférant un droit personnel de jouissance ou d'acte déclaratif, constitutif ou translatif d'un droit réel relatif à un bâtiment⁶⁰. L'effet de levier économique ne se produit donc pas indépendamment de toute action de la personne concernée.

Naturellement, les prescriptions relatives aux performances énergétiques des bâtiments se rattachent d'abord aux besoins énergétiques qui, eux aussi, sont expressément énoncés à l'article 1^{er} du CWATUPE. Il reste qu'une même mesure peut avoir plusieurs effets et rencontrer plusieurs besoins, à supposer, ce qui ne va pas de soi, que les besoins énergétiques de la collectivité constituent une catégorie intrinsèquement distincte des besoins économiques.

D/ Nous avons vu que les aspects économiques du cadre de vie ne se limitaient ni aux activités économiques au sens strict ni aux activités d'ordre professionnel. On en trouve une illustration supplémentaire à l'article 70 du CWATUPE qui met en place un savant système d'indemnisation pour les moins-values consécutives à un changement d'affectation d'une parcelle à bâtir ou à lotir consécutif à la modification d'un plan revêtu de la force obligatoire⁶¹. Par rapport aux besoins exprimés à l'article 1^{er} du CWATUPE, ce mécanisme, qui existait déjà dans la loi de 62⁶² mais dont le principe même fut longuement discuté⁶³, est remarquable puisqu'il rencontre les préoccupations économiques de la collectivité en compensant les effets économiques de règles édictées par le Code lui-même ou en vertu de celui-ci.

E/ Il est également instructif de relever que tout ce qui est activités économiques ne relève pas nécessairement du CWATUPE même lorsque celles-ci exercent une influence manifeste sur le cadre de vie et sur l'organisation du territoire. La réglementation des implantations commerciales en est une illustration, qui plus est fort intéressante car les liens entre cette police et celle de l'aménagement du territoire ont varié au fil du temps. Comme telle, elle n'a pas été insérée dans la législation organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et elle n'a pas non plus été régionalisée en même temps que celle-ci. La jurisprudence majoritaire du Conseil d'Etat interprétait la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales comme faisant obligation au demandeur de permis socio-économique d'obtenir avant toute chose le permis de bâtir relatif à son projet⁶⁴. Néanmoins, au cours des travaux préparatoires de la loi du 13 août 2004, qui a donc remplacé la législation de 1975, la volonté de rompre le lien direct entre le permis d'urbanisme et le permis socio-économique a été clairement exprimée⁶⁵. Il n'en reste pas moins que les liens

⁵⁹ Le CWATUPE distingue les travaux de rénovation importants et les travaux de rénovation simple (voy. l'article 530 du Code).

⁶⁰ Tous les bâtiments ne sont pas visés. Nous renvoyons sur le sujet aux ouvrages mentionnés en note 56.

⁶¹ Pour plus de détails sur le fonctionnement de ce mécanisme, voy. M. PAQUES, CH. THIEBAUT et N. VAN DAMME, *Répertoire pratique du droit belge*, Complément X, verbo urbanisme et environnement, Bruylant, 2007, pp. 907 et s.

⁶² Article 37 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

⁶³ M. PAQUES, « Servitude légale d'utilité publique et indemnisation », *A.P.T.*, 1983, p. 170 et s. Sur l'insertion de ce mécanisme dans le droit contemporain caractérisé par la montée en puissance du droit de propriété comme droit de l'homme, M. PAQUES et C. VERCHEVAL, « Le droit de propriété », in *Les droits constitutionnels en Belgique*, sous la dir. de M. VERDUSSEN et N. BONBLED, Bruylant, 2011, pp. 789 à 818.

⁶⁴ N. VAN DAMME, « La loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales : le renouveau d'une législation en déclin? », *Rev. dr. Ulg*, 2005, pp. 221 à 244, ici p. 239.

⁶⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 1035/1, p. 7. Sur ce point, voy. C.E., 24 septembre 2008, *S.A. Tricour*, n° 186.461 et C.E., 26 juillet 2010, *Kerkhove et autres*, n° 206.822. Comp. avec C.E., 18 septembre 2008, *S.A.*

entre les deux polices perdurent dès lors que, d'une part, le CWATUPE semble⁶⁶ encore s'occuper des petites surfaces commerciales ; qu'ensuite, l'article 132 du même Code organise la suspension automatique de l'exécution des travaux autorisés par un permis d'urbanisme tant que le permis socio-économique n'est pas devenu définitif ; qu'enfin, il est permis de tenir compte, dans le cadre de l'appréciation de certains critères socio-économiques, de la position adoptée par l'autorité en charge de la police de l'aménagement du territoire⁶⁷.

F/ Enfin, à l'instar de ce qui a pu être dit au sujet des besoins sociaux, il importe de rappeler que les préoccupations économiques, spécialement celles qui sont avant tout individuelles, ne peuvent pas systématiquement être assimilées aux besoins économiques de la collectivité. Ainsi peut notamment s'expliquer la jurisprudence du Conseil d'Etat par laquelle l'intérêt au recours en annulation contre un permis d'urbanisme autorisant la construction d'une surface commerciale est dénié lorsque, dans le chef de la partie requérante, il se limite à un intérêt purement commercial. Dans ce domaine, la juridiction administrative assoit sa position sur les objectifs définis par l'article 1^{er} du CWATUPE dont « *ne fait pas partie l'environnement commercial* »⁶⁸.

G/ Ces quelques exemples mettent en évidence que la notion de besoins économiques est composée de nombreuses facettes et que, à l'instar de ce qu'on a pu constater au sujet des besoins sociaux, les accents mis sur telle ou telle considération d'ordre économique en lien avec l'aménagement du territoire fluctuent également en fonction de l'évolution de la société.

6) Les besoins sociaux et économiques de la collectivité ont-ils subi l'usure du temps ?

Cora, n° 186.357 : « *Considérant que si, sous l'empire de la loi du 9 juin 1975 relative aux implantations commerciales, la délivrance d'un permis socio-économique nécessitait la délivrance préalable d'un permis d'urbanisme, le législateur fédéral a expressément mentionné, dans les travaux préparatoires en 2004, qu'il souhaitait rompre les liens existants entre le permis d'implantation commerciale et le permis d'urbanisme ; qu'au regard de cette volonté, la délivrance d'un permis socio-économique avant celle d'un permis d'urbanisme ou d'un permis unique, ne saurait être jugée constitutive d'un excès de pouvoir ; que, si la requérante estime que les aménagements urbanistiques liés à la réalisation de l'implantation commerciale projetée sont inopportuns, il lui appartient de les critiquer dans le cadre de la procédure propre à la délivrance du permis unique* ». *Contra C.E.*, 28 mai 2009, *S.A. Immo Basilix*, n° 193.653.

⁶⁶ Il est vrai que la disposition en cause, à savoir l'article 271 du Code, est un peu en décalée. De là à soutenir que cette prescription est complètement inopérante, il y a un pas supplémentaire à franchir ! La jurisprudence considère cette disposition comme une exécution actuelle de l'article 84, § 1^{er}, 7^o, du CWATUPE (*C.E.*, 24 janv. 2006, *Dendoncker et autres*, n° 154.095 ; *C.E.*, 17 déc. 2009, *Joppart et autres*, n° 199.056 ; *C.E.*, 28 septembre 2010, *Gillard et autres*, n° 207.686 ; *C.E.*, 8 février 2011, *Sneesens et autres*, n° 211.125).

⁶⁷ *C.E.*, 16 juin 2011, *Commune de Sambreville*, n° 213.941.

⁶⁸ *C.E.*, 23 mars 2005, *S.A. Soliar*, n° 142.578. Dans le même sens et de la même date, voy. *C.E.*, 23 mars 2005, *S.P.R.L. Busschaert-Van de Walle et S.A. M.G.S.*, n° 142.577 : « *Considérant que, certes, lorsqu'une situation de concurrence est dûment établie, un commerçant a un certain intérêt à obtenir l'annulation d'un permis d'urbanisme accordé à un concurrent ; que, sous cet aspect, la situation de ce commerçant est individualisée par rapport à celle de toute autre personne ; que, cependant, le recours en matière d'aménagement du territoire n'est ouvert aux tiers que pour défendre la qualité de leur environnement urbanistique, parce que, ce faisant, ils justifient d'un intérêt direct au recours ; que le commerçant devra donc rapporter la preuve d'un tel intérêt direct, comme cela est exigé de tout voisin quelconque ; que le commerçant qui n'invoque que son intérêt commercial ne sera, par contre, pas considéré comme justifiant de l'intérêt requis ; qu'un permis d'urbanisme n'autorise pas en effet directement la concurrence, laquelle résulte du permis socio-économique* ». Voy. encore *C.E.*, 29 mai 2008, *Ville de Charleroi et A.S.B.L. G.C.I.E.*, n° 183.589 ainsi que *C.E.*, 24 avril 2007, *S.A. Cora*, n° 170.445 (affaire dans laquelle la partie requérante s'était montrée fort habile quant à la démonstration de son intérêt au recours).

Les préoccupations sociales et économiques ont toujours compté parmi les éléments composant le socle sur lequel viennent s'ancrer l'ensemble des réglementations urbanistiques ; elles constituent à ce titre des préoccupations pérennes de l'aménagement du territoire.

Si leur place centrale a toujours perduré, d'autres préoccupations sont venues compléter l'article 1^{er} du CWATUPE. En effet, comme elles sont les moteurs naturels de l'activité humaine, il n'est pas surprenant que le législateur ne les ait pas développées davantage. En revanche, il a exprimé avec beaucoup plus d'insistance celles qui n'allaient pas de soi et qui nécessitaient bien plus que soit contrariée la seule satisfaction des besoins économiques et sociaux. Certaines d'entre elles ne sont en réalité qu'une déclinaison spécifique, traduite dans des termes plus contemporains, des aspects sociaux et économiques qu'avait déjà en vue le législateur de 1962.

D'autres, en revanche, sont venues bouleverser les équilibres de départ. La protection de l'environnement en est l'illustration la plus marquante. Le poids qu'elle représente dans les arbitrages à réaliser dans la gestion quotidienne du cadre de vie est devenu considérable, les armes juridiques dont elle dispose pour réaliser cet objectif, tel le principe de *standstill*, sont redoutées. A certains égards, la protection de l'environnement peut parfois jouer un rôle d'éteignoir à l'égard de projets urbanistiques d'ordre essentiellement social ou économique.

Cela étant, les considérations sociales et économiques demeurent plus que jamais au cœur des préoccupations du législateur wallon, l'énumération – non exhaustive, tant s'en faut ! – des mécanismes mis en place en vue de les rencontrer en atteste à suffisance.

En réalité, les besoins sociaux et économiques de la collectivité dans le domaine de l'aménagement du territoire souffrent d'un trait quasi génétique, à savoir leur caractère multiforme. Bien entendu, comme tout effort de catégorisation, le classement que l'on a tenté d'opérer ne rend compte que d'une partie de la réalité. Mais la grande variété d'intérêts que recouvrent ces deux vocables est un fait avéré qui – il faut y insister – n'est pas sans conséquence : cette caractéristique que partagent ces deux besoins nuit assurément à leur exacte perception, spécialement lorsqu'il faut les mettre en balance avec des intérêts environnementaux d'ordinaire plus aisément identifiables grâce à divers instruments mis en place dans le but précis d'informer l'autorité sur leur importance concrète.

A cet égard, nous pensons que, trop souvent, en droit wallon, les caractéristiques sociales et économiques d'un projet urbanistique ne sont pas assez clairement établies, voire simplement identifiées. Ce regret n'est pas formulé dans l'espoir de les voir systématiquement triompher aux dépens d'autres objectifs, notamment environnementaux, mais bien pour aider l'autorité à évaluer correctement la situation, à connaître les enjeux en présence et, ensuite, à opérer en toute connaissance de cause l'inévitable balance entre besoins contradictoires.

Ne pourrait-on pas imaginer, afin de pallier cette carence, l'instauration d'une notice préalable des incidences économiques et sociales d'un projet urbanistique ?⁶⁹ Avec un tel

69 A ce sujet, nous constatons que certains instruments tiennent néanmoins compte, dans une mesure variable, des aspects économiques et sociaux. Ainsi en est-il de l'étude de faisabilité technique, environnementale et économique en matière de PEB qui analyse la possibilité de recourir à des systèmes alternatifs de production et d'utilisation d'énergie et contient une estimation du coût économique et du temps de retour de ceux-ci Voy.

instrument, les besoins sociaux et économiques de la collectivité courraient certainement moins le risque de devenir un sujet de préoccupation dilué du cadre de vie.

La réforme permanente de la législation sous les précédentes législatures⁷⁰ participe de l'idée qu'il faut faire du droit de l'urbanisme un levier plus économique et social. A cette fin, sa puissance est limitée par sa nature passive et libérale. Il peut favoriser les décisions économiques et sociales les plus opportunes. Dans cette perspective, la stabilité de règles bien ajustées est un facteur à ne pas négliger.

également le contenu du SDER (art. 13), du SSC (art. 16) et du RUE (art. 33), mais aussi le contenu des études d'incidences préalables à l'adoption ou la révision du plan de secteur (art. 42) et du plan communal d'aménagement (art. 50).

⁷⁰ Pour une présentation de celle-ci, M. PAQUES, « Centralisation et décentralisation en droit wallon de l'urbanisme », in *Liber Amicorum Robert Andersen*, Bruylant, 2009, pp. 559 à 577.