

**LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES DANS LES PLANS D'AMÉNAGEMENT EN REGION WALLONNE**  
**- QUELQUES DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS**

Joël van YPERSELE  
Avocat au barreau de Bruxelles  
Chargé de cours à l'ISA St-LUC et à l'ISURU

**INTRODUCTION**

Outre les évolutions législatives en matière de mise en œuvre des ZACCI examinées plus avant, de nombreuses modifications législatives, réglementaires et jurisprudentielles en lien avec les activités économiques dans les plans d'aménagement ont vu le jour ces dernières années.

Ainsi, le législateur a souhaité articuler le décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques aux dispositions du CWATUP (Titre I). Il a également souhaité simplifier la mise en œuvre des ZAE (Titre II), encadrer conformément aux exigences européennes les zones et établissements destinés aux industries qui présentent des risques majeurs pour les personnes, les biens ou l'environnement (Titre III) ou encore permettre la mise en œuvre des domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes dépourvus d'affectation au plan de secteur (Titre IV). La jurisprudence a également connu certains développements de principe (Titre V).

La présente contribution a pour objet d'examiner succinctement le contenu de ces évolutions et d'évoquer les interrogations qu'elles peuvent susciter en pratique.

**TITRE I\_ LES PLANS D'AMÉNAGEMENT ET LE DÉCRET RELATIF AUX INFRASTRUCTURES D'ACCUEIL DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES: NOUVELLES ARTICULATIONS INSTITUÉES PAR LE DÉCRET DU 20 SEPTEMBRE 2007**

1.

L'expansion économique est actuellement régie principalement par cinq décrets distincts adoptés le 11 mars 2004.<sup>1</sup>

Ces différents décrets, à l'instar des lois sur l'expansion économique auxquelles elles succèdent, ne sont pas conçus dans une optique d'aménagement du territoire, même si certains d'entre eux instituent des zones dans lesquelles des incitants particuliers peuvent être consentis.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Il s'agit des décrets suivants : décret relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises ; décret relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises ; décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques ; décret relatif aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie ; décret relatif à l'agrément et au subventionnement des missions régionales pour l'emploi. Pour un exposé synthétique du contenu de ces décrets, voy. M. OLIVIER, « Expansion économique et aménagement du territoire à l'heure du 'plan Marshall' », *Rev. Fac. Liège*, 2007/2, Larcier, p.134-209.

<sup>2</sup> Voy. en particulier le régime des zones franches urbaines et rurales instaurées par le décret programme du 23 février 2006.

Ces législations coexistent avec celle de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire : les destinataires des incitants qu'elles instituent sont tenus de respecter la police de l'aménagement du territoire. « *Les polices administratives de l'aménagement du territoire et de l'expansion économique sont distinctes et doivent recevoir une application cumulative.* »<sup>3</sup>

2.

Le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques encadre l'aménagement par les pouvoirs publics d'espaces destinés aux activités économiques, principalement au travers de l'adoption de « périmètres de reconnaissance ».

Dès lors que l'aménagement de ces périmètres ne peut se concrétiser que dans le respect des plans d'aménagement, le législateur wallon a estimé opportun d'établir un certain nombre de liens avec la politique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Ces liens ont été renforcés, de façon significative, par le décret du 20 septembre 2007.<sup>4</sup>

## **Chapitre 1 Le périmètre de reconnaissance comporte des « mesures d'aménagement du territoire »**

3.

Le périmètre de reconnaissance, avec ou sans expropriation, contient de nombreux éléments ayant un lien direct avec l'aménagement du territoire.

Le législateur précise la portée spatiale du périmètre de reconnaissance dans les termes suivants: « *le périmètre de reconnaissance comprend la voirie, les terrains destinés à être incorporés à la voirie ainsi que les biens immobiliers destinés à accueillir des activités économiques, à favoriser leur implantation et leur accessibilité ou à permettre l'extension de l'implantation et de l'accessibilité des activités existantes afin de permettre d'y accueillir des activités économiques ou de favoriser leur implantation, notamment par la mise en commun ou à disposition de services ou activités.* »<sup>5</sup>

Le législateur prévoit que lorsque le périmètre est accompagné d'un plan d'expropriation, le pouvoir expropriant doit adresser au Gouvernement une demande décrivant l'utilité publique du projet. Cette demande d'expropriation doit être accompagnée notamment :

- 1° d'un plan représentant le périmètre et la superficie des immeubles concernés ;
- 2° d'une présentation détaillée de la situation existante de fait ;
- 3° d'une description des activités économiques projetées indiquant notamment les caractéristiques essentielles de ces activités en termes d'occupation du sol, de secteurs d'activité envisagés, d'emploi et de profil de mobilité ainsi que les activités qui en seront exclues ;
- 4° d'un plan d'implantation présentant le tracé des voiries et les caractéristiques des principaux aménagements projetés et, s'il échet, le phasage et les raccordements

<sup>3</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°35.945/2, du 27 octobre 2003, *Doc. Parl. Wall.*, (2003-2004), 631/1, p.20.

<sup>4</sup> Décret du 20 septembre 2007 modifiant les articles 1<sup>er</sup>, 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 62, 127, 175 et 181 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et y insérant l'article 42bis et modifiant les articles 1<sup>er</sup>, 4 et 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1<sup>er</sup>bis, 1<sup>er</sup>ter, 2bis et 9bis (*M.B.*, 20 nov. 2007).

<sup>5</sup> Art. 1bis, §1<sup>er</sup>, dernier alinéa du [décret du 11 mars 2004](#) relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, tel qu'inséré par le décret du 20 octobre 2007.

éventuels, ainsi que les différentes zones affectées à des activités économiques spécifiques:

- a) annexé à ce plan d'implantation, les principales orientations d'aménagement ainsi que les aspects d'accessibilité et de mobilité;
- b) au niveau des aménagements projetés, le plan précisera en indiquant chaque fois comment ceux-ci se raccordent sur l'existant (l'indication des voiries projetées, des superficies réservées à l'espace public et à l'espace privé, de la taille des parcelles, les espaces réservés à certaines activités ou à certains types d'occupants, le réseau d'égouttage,...).

5° d'un rapport justificatif des incidences économiques, sociales et environnementales, en ce compris les potentialités d'intermodalités ;

6° une estimation des coûts des aménagements à réaliser ;

7° une analyse de compatibilité du projet au regard des plans et schémas d'aménagement.<sup>6</sup>

4.

Les mesures d'aménagement ainsi préconisées ne sont pas, en vertu du décret, consubstantielles au périmètre de reconnaissance, puisque le législateur wallon n'en impose l'adoption qu'au cas où le périmètre est accompagné d'un plan d'expropriation.

Il n'en demeure pas moins qu'en l'absence de plan d'expropriation, toute demande de subside doit contenir un dossier reprenant les mesures d'aménagement précitées,<sup>7</sup> de sorte qu'en l'absence de telles mesures, le périmètre perd l'essentiel de sa raison d'être.

Plus fondamentalement, lorsqu'il a défini le contenu réglementaire de la demande d'adoption ou de révision du périmètre de reconnaissance, le Gouvernement a exigé que la demande contienne les mesures d'aménagement précitées même en l'absence de plan d'expropriation, de sorte qu'un périmètre de reconnaissance ne peut en pratique se concevoir sans mesures d'aménagement.<sup>8</sup>

Il est intéressant d'observer qu'aussi bien les demandes d'expropriation que les demandes de subsides doivent nécessairement s'accompagner d'une analyse de compatibilité avec les plans d'aménagement, puisque les unes et les autres ne peuvent être satisfaites que dans le respect des dispositions planologiques applicables.

## **Chapitre 2 L'intégration des procédures d'adoption des périmètres de reconnaissance et de révision des plans d'aménagement**

5.

Une procédure d'adoption et de révision des périmètres de reconnaissance est prévue à l'article *1bis* du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, tel qu'inséré par le décret du 20 septembre 2007.

Elle prévoit notamment que la procédure est initiée à la demande d'un « opérateur », à savoir la commune, l'intercommunale ayant dans son objet social le développement

---

<sup>6</sup> Art. 3 du [décret du 11 mars 2004](#) relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques ; art. 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2004 portant exécution du [décret du 11 mars 2004](#) relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon 25 octobre 2007.

<sup>7</sup> Art. 16, §1<sup>er</sup>, al.3 du [décret du 11 mars 2004](#) relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

<sup>8</sup> Art. *1bis* de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2004 portant exécution du [décret du 11 mars 2004](#) relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, tel qu'inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon 25 octobre 2007.

économique ou encore la ou les personnes physiques ou morales, en association avec ces mêmes communes ou intercommunales.<sup>9</sup>

Le dossier de demande – qui contient notamment les mesures d'aménagement évoquées précédemment – est soumis par le fonctionnaire dirigeant à l'avis du collège échevinal, du fonctionnaire délégué, des services, commissions et autorités qu'il juge utile de consulter et à enquête publique. Le fonctionnaire dirigeant remet alors son avis et adresse au gouvernement une proposition d'arrêté. Comme nous les verrons ultérieurement, cette procédure n'est pas sans poser question au regard de la directive 2001/42 puisque le périmètre de reconnaissance n'est pas soumis à une évaluation préalable de ses incidences sur l'environnement.

6.

Dans un objectif de simplification administrative et en vue de mettre plus facilement et plus rapidement des zones d'activités économiques à disposition des investisseurs, le législateur a prévu la possibilité de coupler les procédures d'élaboration et de révision des plans d'aménagement et du rapport urbanistique et environnemental avec celle relative à l'adoption ou la révision d'un « périmètre de reconnaissance ». L'objectif est que ces documents planologiques puissent valoir périmètre de reconnaissance moyennant certaines conditions.

*Ainsi, « lorsque le périmètre de reconnaissance adopté ou révisé est compris dans un plan d'aménagement ou un rapport urbanistique et environnemental en cours d'élaboration ou de révision, sont d'application les dispositions d'élaboration ou de révision visées au Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine. »<sup>10</sup>*

*De même, « lorsque le plan d'expropriation est dressé en même temps qu'un plan d'aménagement ou un rapport urbanistique et environnemental, ils sont soumis ensemble aux formalités prévues pour l'élaboration ou la révision du plan d'aménagement ou du rapport urbanistique et environnemental visé au Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine. »<sup>11</sup>*

Les procédures d'élaboration et de révision des plans de secteur et des plans communaux d'aménagement ont été adaptées de façon à ce que soient joints les éléments relatifs au périmètre de reconnaissance et à recueillir l'avis du fonctionnaire dirigeant et des autres services ou commission dont la consultation est demandée par le Gouvernement.<sup>12</sup>

Lorsqu'il contient les éléments relatifs au périmètre de reconnaissance, l'arrêté du Gouvernement adoptant le plan ou le rapport urbanistique et environnemental vaut périmètre de reconnaissance et est notifié au fonctionnaire dirigeant et à l'opérateur qui en a sollicité l'adoption.<sup>13</sup>

7.

<sup>9</sup> Art.1, 4° [décret du 11 mars 2004](#) relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

<sup>10</sup> Art. 1<sup>ter</sup> du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

<sup>11</sup> Art. 9<sup>bis</sup> du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

<sup>12</sup> Art. 33, §2<sup>bis</sup> et 3<sup>bis</sup>, art. 43, §5, et art. 51, §3, CWATUP.

<sup>13</sup> art. 33, §4 al.5, art. 44, al.4 et 5 et art. 52, §3<sup>bis</sup>, CWATUP.

Il est permis de se demander si la possibilité de coupler la procédure de révision des plans d'aménagement avec celle relative au périmètre de reconnaissance n'est pas une obligation chaque fois que les mesures d'aménagement envisagées dans la demande de périmètre ne coïncident pas avec les dispositions planologiques applicables.

En effet, le principe de légalité prime en règle le principe de l'indépendance des polices administratives,<sup>14</sup> en particulier lorsque le contenu matériel d'une décision non réglementaire prise en application d'une police administrative contrevient aux mesures réglementaires adoptées en application d'une autre police administrative.

Cette conclusion paraît à première vue paradoxale, dès lors que l'article 111 al. 2 du Code wallon permet, comme nous le verrons, aux permis de déroger dans certaines conditions aux dispositions du plan de secteur lorsque la demande de permis est comprise dans un périmètre de reconnaissance : l'intérêt de ce mécanisme dérogatoire semble manifester de permettre la mise en œuvre du périmètre de reconnaissance malgré sa contrariété partielle avec le plan de secteur.

Ce paradoxe n'est peut-être qu'apparent, puisque l'article 111 al. 2 du Code wallon pourrait être interprété comme une habilitation législative permettant d'adopter, dans les limites étroites du mécanisme dérogatoire considéré, un périmètre de reconnaissance ne respectant pas strictement les dispositions du plan de secteur.

8.

En pratique, le problème posé ne devrait guère susciter de difficulté, puisque le Code wallon permet notamment aux « opérateurs » de prendre l'initiative de la procédure de révision du plan de secteur et de coupler leur demande d'adoption ou de révision d'un périmètre de reconnaissance avec celle de révision du plan de secteur.

En effet, le législateur wallon a entendu permettre que la procédure de révision du plan de secteur en vue de l'inscription d'une zone d'activité économique ou d'activité économique spécifique ou d'une zone d'extraction, puisse être initiée à la demande d'une personne physique ou morale, privée ou publique,<sup>15</sup> ce qui couvre notamment les « opérateurs » au sens du décret du 11 mars 2004. Dans ce cas, l'« opérateur » doit soumettre au Gouvernement un dossier de base contenant notamment toutes les données requises dans le cadre d'une demande de périmètre de reconnaissance.<sup>16</sup>

On observera que le même mécanisme n'a pas été prévu pour ce qui est de l'élaboration ou la révision du plan communal d'aménagement et du rapport urbanistique et environnemental.

### Chapitre 3 Les effets du périmètre de reconnaissance

<sup>14</sup> Voy. en ce sens C.E., [asbl Le poumont vert, n° 185.114](#), 2 juillet 2008.

<sup>15</sup> Art. 42bis, CWATUP

<sup>16</sup> Art. 42bis, al.6 CWATUP

## *Section 1 Le périmètre de reconnaissance donne droit à l'octroi de subsides et permet de recourir à l'expropriation*

9.

Le périmètre de reconnaissance permet l'octroi de subsides aux communes et intercommunales pour les opérations destinées à l'accueil des activités économiques, à favoriser l'implantation de telles activités ou à permettre leur extension<sup>17</sup>.

Par ailleurs, les zones d'activités économiques qui font l'objet d'un arrêté ministériel de reconnaissance et qui sont situées sur le territoire de plusieurs communes dont l'une au moins est reconnue comme zone franche, peuvent être reconnues dans l'ensemble de leur périmètre comme « zone franche » urbaine ou rurale, respectivement éligibles au Fonds d'impulsion en faveur des zones en reconversion ou particulièrement défavorisées et au Fonds d'impulsion du développement économique rural.<sup>18</sup>

Enfin, lorsque le périmètre de reconnaissance est accompagné d'un plan d'expropriation, il permet également d'exproprier les terrains nécessaires aux opérations destinées à l'accueil des activités économiques, à favoriser l'implantation de telles activités ou à permettre leur extension.<sup>19</sup> Il convient de souligner que l'adoption d'un tel plan d'expropriation a un effet réglementaire certain, puisque les voiries qui traversent les immeubles visés par l'arrêté d'expropriation sont désaffectées et que les servitudes publiques et privées qui grèvent ces immeubles sont éteintes.<sup>20</sup> Ces effets sont toutefois liés à l'arrêté d'expropriation et non au périmètre de reconnaissance en tant que tel.

## *Section 2 Le périmètre de reconnaissance permet de déroger au plan de secteur*

10.

Le périmètre de reconnaissance a des effets procéduraux sur l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir : le permis n'est plus délivré par le collège échevinal, mais par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué « *lorsqu'il concerne des actes et travaux situés dans le périmètre (de reconnaissance)* ». <sup>21</sup>

Partant, lorsque la demande porte sur des actes et travaux d'utilité publique figurant à l'article 274bis du CWATUP, ce qui comprend notamment l'installation ou la modification d'infrastructures de communications routières, ferroviaires ou fluviales,

---

<sup>17</sup> Art. 16 à 18 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques ; art. 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du [décret du 11 mars 2004](#) relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques qui précise que les opérations sont subsidiées « *pour autant que ces opérations soient situées dans un périmètre de reconnaissance.* »

<sup>18</sup> Décret du 31 mai 2007 en vue de reconnaître en qualité de zone franche l'ensemble du périmètre des zones d'activités économiques qui font l'objet d'un arrêté ministériel de reconnaissance au sens du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, modifié par le décret-programme du 23 février 2006, et qui sont situées sur le territoire de plusieurs communes dont l'une au moins est reconnue comme zone franche.

<sup>19</sup> Art. 1bis et 2 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques ; art. 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du [décret du 11 mars 2004](#) relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques qui précise que la demande d'expropriation doit contenir « *un plan d'expropriation présentant (...) le périmètre de reconnaissance* ».

<sup>20</sup> Art. 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques

<sup>21</sup> Art. 127, §1<sup>er</sup>, 6°, CWATUP.

l'autorité peut s'écarter du plan de secteur dans les limites prévues à l'article 127, §3 du CWATUP.

Il en va de même lorsque le demandeur de permis est une personne morale de droit public figurant à l'article 274 du CWATUP, ce qui comprend notamment les communes et intercommunales qui auraient demandé l'adoption du périmètre. On ne perdra pas de vue que le demandeur de permis public ne peut bénéficier du mécanisme dérogatoire considéré que s'il est titulaire du droit de bâtir ou, à tous le moins, qu'il peut mettre à exécution le permis qui sera délivré : en d'autres termes, la demande de permis ne peut être introduite par une personne morale de droit public dans le but de faire bénéficier un tiers du mécanisme dérogatoire.<sup>22</sup>

11.

Le périmètre de reconnaissance permet également de déroger au plan de secteur dans les limites étroites de l'article 111 al.2 du CWATUP.

Cette disposition permet — pour des besoins économiques qui doivent être justifiés dans la demande de permis et doivent apparaître dans la motivation du permis — d'agrandir des bâtiments ou des installations ou ensembles de bâtiments et installations qui forment une unité fonctionnelle dans une zone contiguë à celle actuellement occupée, pour autant que l'agrandissement soit projeté dans un périmètre de reconnaissance.

Cette disposition, telle que modifiée par le décret du 1<sup>er</sup> juin 2006 est désormais rédigée comme suit : « Pour des besoins économiques, les bâtiments et installations ou ensembles de bâtiments et installations qui forment une unité fonctionnelle, conformes au plan de secteur ou existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, dont l'agrandissement est projeté dans le périmètre visé à l'article 1er, 5°, du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques peuvent faire l'objet de travaux de transformation ou d'agrandissement impliquant une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë, à l'exclusion des zones naturelles, des zones de parcs et des périmètres de point de vue remarquable. »

Ce libellé est plus restrictif que sa version antérieure résultant du décret du 3 février 2005 dès lors qu'il exige que l'agrandissement soit projeté dans un périmètre de reconnaissance, ce qui n'était autrefois pas exigé.

En revanche, il augure de nouvelles possibilités quant à son champ d'application matérielle par rapport à sa version antérieure du 3 février 2005. Tout d'abord, la disposition vise désormais non seulement les « bâtiments », mais également les « installations », ce qui comprend notamment des infrastructures et installations industrielles, et les « ensembles de bâtiments et installations formant une unité fonctionnelle », ce qui permet de concevoir l'agrandissement de l'ensemble par l'érection de bâtiments ou installations qui ne sont pas physiquement reliées aux bâtiments existants.

En outre, la disposition vise non seulement les bâtiments, installations ou ensembles « existant avant le plan de secteur », mais également ceux érigés par après en conformité avec le plan de secteur : les opérateurs économiques qui se sont implantés en pleine connaissance de cause des limites du zonage du plan de secteur pourront donc désormais également bénéficier du mécanisme dérogatoire à la zone contiguë.

<sup>22</sup> C.E., [asbl Protection et sauvegarde du quartier du sporting et consorts...](#), n°73.956, 28 mai 1998.

On ne perdra pas de vue cependant que le pouvoir de dérogation est affecté d'une triple restriction qui existait déjà précédemment:

- 1° la zone contiguë à laquelle il est dérogé ne peut pas être une zone naturelle, ni une zone de parcs, ni être reprise dans un périmètre de point de vue remarquable;
- 2° la construction, l'installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage<sup>23</sup> ;
- 2° la dérogation ne peut être accordée qu'à titre exceptionnel,<sup>24</sup> ce qui rappelle le caractère marginal du pouvoir de dérogation qui ne permet pas de remettre en cause les options du plan de secteur (usage modéré de la dérogation) et impose l'obligation de motiver la nécessité de recourir au mécanisme dérogatoire considéré (absence d'alternative).

### **Chapitre 3 La nature incertaine du périmètre de reconnaissance et de ses « mesures d'aménagement »**

#### *Section 1 Le périmètre de reconnaissance : une mesure à valeur indicative?*

12.

Le périmètre de reconnaissance est adopté sur base d'une demande comportant notamment le descriptif des mesures d'aménagements. Lorsque le Gouvernement « fait droit à la demande », il adopte ou révisé le périmètre.

Le périmètre **déclenche** certes l'application d'un régime juridique spécifique applicable aux parcelles qu'il couvre: ce seul fait n'est pas de nature à lui donner force obligatoire ou valeur réglementaire, puisque tel est le cas de nombreuses autres décisions administratives individuelles, tels notamment les arrêtés de classement.<sup>25</sup>

13.

Si les mesures d'aménagement sur base desquelles est adopté le périmètre de reconnaissance ont une portée générale certaine, elles ne semblent pas plus avoir force obligatoire et valeur réglementaire, à l'exception éventuelle de la question de l'octroi d'aides, encore que l'octroi de subsides n'est pas expressément subordonné au strict respect des mesures d'aménagement prévues dans le périmètre de reconnaissance.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Art. 111. al.4, CWATUP tel que modifié par le décret du 22 mai 2008

<sup>24</sup> Art. 114, CWATUP

<sup>25</sup> A l'instar des périmètres de reconnaissance, les arrêtés de classement ouvre le droit à l'expropriation et aux subsides, ont des effets spécifiques sur l'instruction des demandes de permis et éteignent les servitudes qui procèdent de dispositions législatives et réglementaires relatives à la police des constructions qui peuvent entraîner des mesures ayant pour conséquence de détériorer l'immeuble classé. Le Conseil d'Etat estime que les arrêtés de classement sont des actes administratifs à portée individuelle (C.E., Triquet, n° 52.517, 24 mars 1995 ; C.E., Vanzeebroek, n° 72.807, 26 mars 1998 ; C.E., s.a. Carrières et fours à chaux Dumont-Wautiez et Herve, n° 79.746, 1<sup>er</sup> avril 1999), malgré quelques controverses entourant cette question dans les années 1970 où le Conseil d'Etat estimait que les arrêtés de classement avaient valeur réglementaire et en déduisait qu'ils pouvaient s'écarter des dispositions des plans de secteur hiérarchiquement équivalents (C.E., crts Huriaux-Ponselet, n° 16.236, 8 février 1974, *R.J.D.A.*, 1974, p. 178, rapport J. HOFFLER ; C.E., Spee et autres, n° 20.190, 13 mars 1980).

<sup>26</sup> Art. 16, §1<sup>er</sup>, al.3 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

Les mesures d'aménagement prévues pour le périmètre de reconnaissance semblent en réalité uniquement traduire une orientation dépourvue de force obligatoire et valeur réglementaire.

Ainsi, si le Gouvernement qui adopte le plan d'expropriation nécessaire à la mise en œuvre du périmètre doit avoir égard aux mesures d'aménagement préconisées<sup>27</sup>, l'utilité publique qui fonde le plan d'expropriation ne paraît pas se résumer au respect stricte de [ces](#) mesures d'aménagement.

14.

Plus fondamentalement, le périmètre de reconnaissance et les mesures d'aménagement qu'il contient ne lient pas l'autorité appelée à statuer sur les demandes de permis :

*« Si le dossier de demande de reconnaissance doit contenir une analyse de la compatibilité du projet au regard des plans et schémas d'aménagement en vigueur, le périmètre adopté ne préjuge toutefois pas de la possibilité d'obtenir les autorisations nécessaires en fonction notamment du respect du zonage des plans d'aménagement.*

*Le périmètre permet en réalité aux opérateurs de bénéficier de subsides pour l'acquisition, l'expropriation ou l'équipement de zones d'activité économique. Les projets ainsi que l'équipement des zones ne pourront être réalisés que si les plans d'aménagement et les autres mesures de police administrative l'autorisent.*

*Le périmètre de reconnaissance n'est pas de nature en lui-même à permettre un quelconque projet. (...) Le périmètre de reconnaissance n'est pas un plan supérieur qui s'imposerait aux plans d'aménagement.»<sup>28</sup>*

En revanche, il est permis de se demander si dans les limites des prescriptions réglementaires de plans d'aménagement en vigueur et sans préjudice des possibilités de dérogation prévues à l'article 111 alinéa 2 du CWATUP, les mesures d'aménagement du périmètre de reconnaissance peuvent être considérées comme une « directive indicative » : il est certain que l'autorité appelée à délivrer les permis d'urbanisme ne peut raisonnablement ignorer les mesures d'aménagement qui ont présidé à l'adoption du périmètre, [d'autant que le fonctionnaire délégué a été consulté à leur égard](#). Dans pareille acception, l'autorité délivrante qui voudrait s'écarter des mesures d'aménagement préconisées ne pourra le faire que moyennant une motivation adéquate.

*Section 2 Le périmètre de reconnaissance : un « plan » ou un « programme » au sens de la directive 2001/42 ?*

15.

<sup>27</sup> Art. 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du [décret du 11 mars 2004](#) relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques: le pouvoir expropriant qui sollicite un arrêté d'expropriation auprès du Gouvernement décrit dans sa demande l'utilité publique du projet et doit, à cette fin, notamment, décrire les mesures d'aménagement envisagées.

<sup>28</sup> Doc. Parl. Wall., 611 (2006-2007), p.30

La section de législation du Conseil d'Etat s'est interrogée sur le statut du périmètre de reconnaissance au regard de la directive 2001/42 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Elle conclut que « *la décision arrêtant un périmètre de reconnaissance a aussi vocation à contribuer à déterminer les conditions d'admissibilité quant au fond des actes ou des travaux en vue desquels elle est prise. Ainsi tout particulièrement, l'un des effets d'une telle décision est de permettre aux actes et aux travaux situés dans un périmètre de reconnaissance de bénéficier du régime de dérogation aux prescriptions urbanistiques que prévoit l'article 111, alinéa 2, du CWATUP, de manière telle que le régime mis en place ne peut être tenu pour neutre quant aux conditions de fond dans lesquelles l'exécution de ces actes ou de ces travaux peut être autorisée.* »

La section de législation du Conseil d'Etat estime dès lors que l'adoption d'un tel périmètre doit être soumise à évaluation préalable de ces incidences sur l'environnement et que le régime général d'exonération dont entendait faire usage le Gouvernement en application de l'art. 3, §5 de la directive précitée ne pouvait être admis, dès lors que « *l'exposé des motifs est en défaut d'établir concrètement que tous les périmètres de reconnaissance pourraient être considérés, en tenant compte de chacun des critères pertinents fixés à l'annexe II de la directive 2001/42/C.E., précitée, comme étant non susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.* »

16.

Le gouvernement maintiendra néanmoins le régime général d'exonération d'évaluation des incidences en faisant, à notre estime, une lecture réductrice de la portée du périmètre de reconnaissance: « *le périmètre de reconnaissance ne constitue une condition de fond à l'octroi des permis que dans un cas tout à fait limité, à savoir celui de l'article 111, alinéa 2, du Code. (...) Sur ce point, à n'en point douter, la superficie occupée par cette situation dérogatoire est limitée et constitue incontestablement une petite zone au niveau local. Ceci est confirmé par les conditions d'application de l'article 111 du Code qui, pour rappel également, renvoie aux conditions strictes, non seulement de l'alinéa 3 de l'article 111, mais aussi à celles de l'article 114 du Code, qui rappellent que la dérogation ne peut être octroyée qu'à titre exceptionnel.* »

Comme exposé plus avant, dans les limites des plans d'aménagement, le périmètre de reconnaissance est susceptible de constituer un cadre décisionnel – fut-il purement indicatif<sup>29</sup> – pour les autorités appelées à statuer sur les demandes de permis, de sorte

<sup>29</sup> « *La seule circonstance que des actes sont de "nature indicative et évolutive" n'a pas pour effet de les soustraire au champ d'application de la directive 2001/42/CE. Il ne peut, à cet égard, être perdu de vue que, même si les schémas précités ne sont que des lignes de conduite dépourvues de force contraignante, l'autorité administrative ne peut s'en écarter, lorsqu'elle est saisie d'une demande de permis pour un projet déterminé, que moyennant une motivation adéquate; aussi y a-t-il lieu de considérer qu'au sens de la directive 2001/42/CE, les schémas en question déterminent le cadre dans lequel peut être autorisée la réalisation d'un projet.*», avis de la section de législation du Conseil d'Etat des 10 et 16 novembre 2004, L.37.741/2/4, Doc., Parl. wal., 74/1 (2004-2005), p. 96; « *Le fait que le plan régional de développement et le plan communal de développement n'ont qu'une valeur indicative n'est pas de nature à les exclure du champ d'application de la directive dans la mesure où ils définissent les orientations dans lesquelles seront élaborés le plan régional d'affectation du sol et les plans particuliers d'affectation du sol et peuvent ainsi conditionner indirectement les décisions prises concernant les projets visés par la directive 85/337/CEE.* » (Doc., Parl. Brux.-Cap., A-501/1 – 2003-2004, p. 10); voy. également Fr. HAUMONT, « La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : quelques bouleversements en

qu'il ne peut être exclu que ces mesures indicatives constituent bien un « plan ou un programme » au sens de la directive 2001/42.

La sagesse invitera vraisemblablement l'autorité saisie de la demande d'inscription ou de révision du périmètre à respecter les obligations imposées par la directive précitée, en veillant au respect des dispositions relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes prévus aux chapitres I et II de la partie V du Livre premier du Code de l'environnement.

Il va de soi que la question ne se pose pas pour les périmètres de reconnaissance dont l'adoption se fait conjointement aux procédures d'élaboration et de révision des plans d'aménagement ou du rapport urbanistique et environnemental, puisque, dans ce cas, la procédure d'adoption ou de révision du périmètre de reconnaissance suite celle relative à ces outils planologiques dans le respect des exigences de la directive 2001/42.

## **TITRE II LA MISE EN ŒUVRE DES ZAE EXISTANTES N'EST PLUS SUBORDONNÉE À L'ADOPTION D'UN CAHIER DES CHARGES URBANISTIQUE ET ENVIRONNEMENTAL**

18.

Les zones d'activité économique mixte, industrielle, agro-économique, de grande distribution ou à "risques majeurs" ne pouvaient autrefois être mises en œuvre, en vertu de l'article 31bis du CWATUP, que moyennant l'approbation préalable par le Gouvernement d'un cahier des charges urbanistique et environnemental couvrant toute la zone.

Cette disposition a été abrogée par le décret RESA du 3 février 2005<sup>30</sup> compte tenu notamment du renforcement des règles de compensation en cas de révision du plan de secteur pour l'inscription d'une nouvelle zone d'activité économique et de la possibilité de prévoir au plan de secteur des prescriptions supplémentaires d'ordre urbanistique sur base d'éléments similaires à ceux prévus au cahier des charges.<sup>31</sup>

Ces zones peuvent désormais être directement mises en œuvre, sans étape intermédiaire.

19.

Le cahier de charges urbanistique et environnemental dont l'établissement a été décidé avant le 11 mars 2005, date d'entrée en vigueur du décret RESA, est cependant poursuivi selon les dispositions en vigueur avant cette date.<sup>32</sup>

Encore faut-il qu'une décision expresse ait été prise en ce sens. Ainsi, « *la disposition de l'arrêté du Gouvernement wallon adoptant définitivement la révision d'un plan de secteur qui comprend l'inscription de zones d'activité économique, disposition qui prescrit seulement divers points sur lesquels devra porter un futur et éventuel cahier de charges urbanistique et environnemental, quelle que soit l'autorité ou la personne qui en prend*

perspective », *Amén.-Env.*, 2001/4, p. 299.

<sup>30</sup> Art. 52 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative.

<sup>31</sup> F. HAUMONT, *Urbanisme-Région wallonne*, Larcier, 2007, p. 172 ; Doc. Parl. Wall., (2004-2005), 74/1, pp.10 et 16.

<sup>32</sup> Art. 102, al.3, du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative.

*l'initiative, ne décide nullement de mettre en oeuvre les nouvelles zones d'activité économique et donc de prendre l'initiative de dresser un cahier de charges urbanistique et environnemental ».*<sup>33</sup>

Il est donc vraisemblablement assez peu probable que la mise en œuvre de certaines zones d'activités économiques soit encore soumise à l'élaboration préalable d'un cahier des charges urbanistique et environnemental.

20.

L'insertion de l'exigence d'un cahier de charges urbanistique et environnemental est intervenue à l'occasion de la mise en œuvre du « *Plan prioritaire d'affectation d'espaces à l'activité économique* » qui a donné lieu à une procédure de révision sectorielle des plans de secteur sous la précédente législation.

Les nouvelles ZAE ont généralement été inscrites en tenant compte de l'obligation d'adopter, préalablement à la mise en œuvre de la zone, un cahier des charges urbanistique et environnemental. La raison d'être de ce cahier des charges était notamment de permettre l'adoption de « mesures favorables à la protection de l'environnement », comme l'imposait l'article 46, §1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> du CWATUP en cas d'inscription d'une nouvelle zone d'activité économique.<sup>34</sup>

Or, ces ZAE n'ont, par la suite, fait l'objet d'aucune décision concernant l'établissement d'un tel cahier des charges et ne peuvent, d'ailleurs, plus faire l'objet d'une telle décision depuis le 11 mars 2005.

La légalité des ZAE ainsi nouvellement créées, sans avoir fait par la suite l'objet d'une décision concernant l'établissement d'un cahier des charges, a pu être contestée avec succès, lorsque la décision de révision du plan de secteur invoque la nécessité de procéder à l'établissement d'un cahier des charges pour justifier du respect des conditions de révision des plans de secteur visées à l'article 46 du CWATUP.

Il a ainsi été jugé que « *l'inscription, par l'arrêté du gouvernement wallon adoptant définitivement la révision du plan de secteur, d'une nouvelle zone d'activité économique mixte dans une zone qui, avant la révision du plan de secteur, était une zone d'intérêt paysager, viole l'article 46, § 1er, alinéa 2, 4<sup>o</sup>, du CWATUP<sup>35</sup>, qui prescrit que "l'inscription d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation ne peut pas porter atteinte aux effets des périmètres de protection", ce qui est le cas de la zone d'intérêt paysager.*

*A cet égard, l'argument de la Région wallonne selon lequel le cahier des charges urbanistique et environnemental déterminerait des mesures permettant une intégration paysagère adéquate de la zone ne peut être reçu dès lors que l'article 31bis du CWATUP, qui imposait la rédaction dudit cahier des charges lors de la mise en œuvre d'une zone d'activité économique mixte, a été abrogé par l'article 52 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative et qu'aucun document antérieur à l'entrée en vigueur de ce décret, le 11 mars 2005, n'a décidé la mise*

<sup>33</sup> C.E. n°176012, 23 octobre 2007, *Groupe Vesta*

<sup>34</sup> Doc Parl.wall. (2003-2004), 603/1, Exposé des motifs, p.19.

<sup>35</sup> Cette disposition a été abrogée par l'article 59 al.2 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative.

*en oeuvre des nouvelles zones d'activité économique et l'établissement du cahier de charges précité. »<sup>36</sup>*

**TITRE III LES PÉRIMÈTRES DE ZONES VULNÉRABLES AUTOUR DES ZONES DESTINÉES AUX INDUSTRIES QUI PRÉSENTENT DES RISQUES MAJEURS POUR LES PERSONNES, LES BIENS OU L'ENVIRONNEMENT (RM) ET AUTOUR DES ÉTABLISSEMENTS PRÉSENTANT DE TELS RISQUES**

21.

L'article 12 de la Directive SEVESO II (96/82/CE) dispose notamment que les États membres veillent à ce que les objectifs de prévention d'accidents majeurs et la limitation des conséquences de tels accidents soient pris en compte dans leurs politiques d'affectation ou d'utilisation des sols et/ou dans d'autres politiques pertinentes.

Ils poursuivent ces objectifs par un contrôle de l'implantation non seulement des nouveaux établissements et/ou de leur modification, mais également des nouveaux aménagements réalisés autour d'établissements existants, tels que voies de communication, lieux fréquentés par le public, zones d'habitation, lorsque le lieu d'implantation ou les aménagements sont susceptibles d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences.

Ils veillent à ce que leur politique d'affectation ou d'utilisation des sols et/ou d'autres politiques pertinentes ainsi que les procédures de mise en oeuvre de ces politiques tiennent compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements visés par la présente directive et, d'autre part, les zones d'habitation, les zones fréquentées par le public et les zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible, et, pour les établissements existants, de mesures techniques complémentaires, afin de ne pas accroître les risques pour les personnes.

Si les obligations de la directive précitée ont été transposées de longue date, elles l'ont parfois été imparfaitement, notamment en ce qui concerne la maîtrise de l'urbanisation autour des sites SEVESO.

Le décret du 8 mai 2008 a pour objectif de combler certaines lacunes, en instaurant notamment l'adoption de périmètres de zones vulnérables autour des zones destinées aux industries qui présentent des risques majeurs pour les personnes, les biens ou l'environnement (RM) et autour des établissements présentant de tels risques.

**Chapitre 1. Le contenu du périmètre de zones vulnérables**

22.

---

<sup>36</sup> C.E. n°166.256, 21 décembre 2006, LEPORCK et DELFOSSE.

Désormais, les zones d'activités économiques marquées en surimpression « RM »<sup>37</sup> doivent non seulement être isolées et comporter un périmètre ou un dispositif d'isolement<sup>38</sup>, mais en outre être entourées d'un « périmètre de zones vulnérables » arrêté par le Gouvernement.<sup>39</sup>

Cette obligation ne s'applique pas uniquement autour des zones d'activités économiques marquées en surimpression « RM », mais également autour des établissements présentant un risque d'accident majeur au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Chaque périmètre comporte des zones vulnérables dont les limites sont fixées sur la base de seuils de risque tolérable. Les critères de fixation de ces seuils ne sont pas définis par le législateur. Les travaux préparatoires renvoient à la méthodologie utilisée pour l'évaluation du risque d'accidents majeurs, tels qu'approuvée par la délibération du Gouvernement du 22 décembre 2005.<sup>40</sup>

Le Gouvernement peut arrêter la liste des actes et travaux autorisables ou non dans les périmètres de zones vulnérables. Les travaux préparatoires précisent que « *la liste de ces actes et travaux pourra être soit individualisée pour chaque périmètre, soit dressée par arrêté de portée générale. Le cas échéant, la liste individualisée peut compléter la liste de portée générale. L'établissement de la liste par arrêté de portée générale devra faire l'objet d'une concertation avec les instances régionales concernées, tandis que l'établissement de la liste par arrêté portant individuellement sur un périmètre devra faire l'objet d'une concertation avec l'ensemble des acteurs locaux concernés, compte tenu notamment des enjeux propres à l'endroit concerné.* »<sup>41</sup> L'arrêté fixant la liste peut prévoir un mécanisme de dérogation à ses propres prescriptions dès lors qu'elles ne sont pas susceptibles d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences.

Lorsque l'établissement autour duquel il a été établi perd sa qualité d'établissement présentant un risque majeur ou lorsque la zone d'activités économiques marquées en surimpression « RM » est supprimée, le Gouvernement abroge le périmètre.

Dans l'attente de la fixation de ces périmètres de zones vulnérables, l'exécution des actes et travaux autour des zones et établissements concernés peut être soit interdite, soit subordonnée à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement, compte tenu des seuils de risque tolérable fixés pour les zones vulnérables arrêtées pour des risques de même nature.<sup>42</sup>

## **Chapitre 2. La nature et les effets du périmètre de zones vulnérables**

<sup>37</sup> A savoir, les zones « exclusivement destinées aux industries qui présentent des risques majeurs pour les personnes, les biens ou l'environnement » (art. 31, §2, CWATUP).

<sup>38</sup> Art.31, §2, CWATUP.

<sup>39</sup> Art. 136bis, §1er, CWATUP ; On observera que précédemment, le plan de secteur pouvait comporter en surimpression un périmètre « de risque majeur au sens de l'article 31 » (art.40, CWATUP, avant sa modification par le décret du 8 mai 2008).

<sup>40</sup> Doc. Parl., (2007-2008), 751/1, Exposé des motifs, p.6.

<sup>41</sup> Doc. Parl. Wall., (2007-2008), 751/1, p.25.

<sup>42</sup> Art. 16 du décret du 8 mai 2008. Par ailleurs, la demande de permis est soumise à l'avis de la Direction générale des ressources naturelles et de [l'environnement](#).

23.

Le législateur wallon reconnaît au périmètre de zones vulnérables une valeur réglementaire,<sup>43</sup> sans cependant avoir érigé en infraction la violation de ses dispositions. Le périmètre peut d'ailleurs impliquer des restrictions au droit de propriété, en ce compris l'interdiction de lotir ou de bâtir.<sup>44</sup>

Le Gouvernement peut, par voie d'arrêté général, fixer la liste des actes et travaux interdits ou autorisables avec ou sans conditions dans les zones vulnérables.<sup>45</sup>

Les autorités compétentes pour délivrer les permis peuvent également interdire ou subordonner à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement l'exécution d'actes et travaux lorsque les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme ou de lotir se rapportent à un projet situés dans une zone vulnérable.<sup>46</sup>

Le périmètre de zones vulnérables permet enfin de recourir aux mécanismes du droit de préemption et d'expropriation.<sup>47</sup>

24.

Compte tenu de ses effets sur les demandes de permis, la section de législation du Conseil d'Etat estime que le périmètre de zone vulnérable constitue un plan ou un programme dont l'adoption doit être soumis à évaluation préalable de ces incidences sur l'environnement en vertu de la directive « plan-programme » 2001/42 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.<sup>48</sup>

On observera que la section de législation du Conseil d'Etat estime que le régime général d'exonération prévu par le décret du 8 mai 2008 en application de l'art. 3, §5 de la directive précitée ne pouvait être admis. En particulier, elle refuse d'avaliser le postulat du Gouvernement qui soutenait, non sans raison, que de tels périmètres ne pourraient avoir d'incidences notables sur l'environnement dès lors qu'ils ne font qu'imposer des restrictions complémentaires à l'usage des biens.

### **Chapitre 3. L'absence d'articulation entre les périmètres de zones vulnérables et les plans d'aménagement : le principe du cumul des interdictions**

25.

Les périmètres de zones vulnérables s'étendent autour des zones et établissements concernés, le plus souvent en englobant des zones d'habitat et/ou des zones d'habitat à caractère rural<sup>49</sup>, puisque leur raison d'être est précisément de maîtriser l'urbanisation autour des zones et sites exposés à un risque majeur.

<sup>43</sup> Art. 136bis, §3, CWATUP.

<sup>44</sup> L'interdiction de bâtir ou de lotir ne donne pas droit à une indemnisation des moins-values, lorsque le refus de permis se rapporte à un projet qui est situé dans un périmètre de zones vulnérables et dont la localisation est susceptible d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences eu égard à la nécessité de maintenir une distance appropriée vis-à-vis d'un établissement existant présentant un risque d'accident majeur (art. 70, 10° et 136, 2° CWATUP).

<sup>45</sup> Art. 136, §1<sup>er</sup>, al.3, CWATUP.

<sup>46</sup> art. 136, 3°, CWATUP.

<sup>47</sup> art. 175 et 181, CWATUP.

<sup>48</sup> Avis de la section de législation n° 40.212/4 du 2 mai 2006 et 43.044/4 du 18 juin 2007 ; Doc. Parl. Wall., (2007-2008), 751/1, p.31 et p.46.

Les restrictions qu'ils contiennent sont susceptibles d'entrer en conflit avec les dispositions réglementaires contenues dans les plans d'aménagement, voir même à remettre en cause tout ou partie des options de ces plans. Il en va en particulier ainsi des zones d'habitation qui préexisteraient à l'implantation d'une entreprise ou d'un site Seveso et qui n'ont dès lors pas pu bénéficier des mesures de prise en compte de la problématique Seveso lors de l'élaboration ou de la révision d'un plan de secteur ou d'un plan communal d'aménagement.

Le décret ne prévoit pas la mise en révision des plans d'aménagement lorsque l'adoption des périmètres entraîne une remise en cause des options planologiques existantes. D'après l'exposé des motifs du décret, la raison d'être de ce nouvel outil est précisément de faire l'économie des procédures de révision des plans d'aménagement et, partant, de la procédure d'évaluation des incidences.<sup>50</sup>

Les interdictions et restrictions réglementaires des périmètres de zones vulnérables viennent donc se cumuler aux interdictions et restrictions contenues dans les plans d'aménagement.

Il est permis de regretter que la simplification du travail de transposition opérationnelle des exigences de la directive SEVESO se fasse au détriment de la lisibilité et de la cohérence du système planologique.

#### **Chapitre 4. L'articulation entre les périmètres et les permis**

26.

En raison de la nature réglementaire des périmètres, il va de soi que toute autorité appelée à statuer sur une demande de permis doit respecter les prescriptions qu'ils édictent, ce qui peut aboutir au refus de permis, alors même que le projet est conforme aux dispositions planologiques applicables.

La question des effets de ces périmètres sur les permis de lotir et permis d'urbanisme délivrés avant leur entrée en vigueur et qui n'ont pas encore été mis en oeuvre est sans doute nettement plus délicate, compte tenu des droits que confèrent ces autorisations.

Le lecteur se référera sans doute utilement et par analogie aux controverses qui entourent les effets des restrictions découlant d'un arrêté de classement sur un permis d'urbanisme ou de lotir délivré avant son entrée en vigueur : en synthèse, la Cour de cassation estime que les droits découlant des permis délivrés sont anéantis par l'arrêté de classement<sup>51</sup>,

---

<sup>49</sup> Pour le recensement des superficies des zones d'habitat et de zones d'habitat à caractère rural concernés, voy. Doc. Parl. Wall., (2007-2008), 751/1, Exposé des motifs, p.6.

<sup>50</sup> Doc. Parl. Wall., (2007-2008), 751/1, p.17.

<sup>51</sup> Voy. notamment Cass., 18 mai 2000, *Pas.*, I, p. 303 ; Cass., 6 mars 1997, *Pas.*, I, p. 128 ; Cass., 19 mars 1980, *Pas.*, I, p. 885 ; cette jurisprudence est constante pour les permis qui n'ont pas été mis en oeuvre au moment de l'arrêté de classement mais il ne semble pas qu'elle soit applicable aux permis en cours d'exécution qui ont été entamés de façon significative avant l'arrêté de classement (voy. Gand, 13 juillet 2003, *T.R.O.S.*, 2004, p. 139, qui estime que les interdictions découlant du classement d'un site par le décret « dunes » (*Duinendecreet*) ne s'appliquent pas aux travaux en cours d'exécution ayant débuté de façon significative avant ledit classement).

tandis que le Conseil d'État estime que l'arrêté de classement ne peut remettre en cause les droits dérivant d'un permis définitif<sup>52</sup>.

Dans cette dernière acception, cela signifierait notamment que les permis de lotir non périmés pourraient être mis en œuvre, malgré leur contrariété aux interdictions contenues dans les périmètres de zones vulnérables, à l'instar de la jurisprudence du Conseil d'État qui admet qu'un lotissement puisse être mis en œuvre, nonobstant les dispositions contraires des plans d'aménagement adoptés après sa délivrance.<sup>53</sup>

#### **TITRE IV LES « ZONES BLANCHES » DU PLAN DE SECTEUR PEUVENT ÊTRE MISES EN ŒUVRE SANS REVISION PRÉALABLE**

27.

Le décret du 27 novembre 1997 – qui inscrivit et modifia notamment le contenu des zones du plan de secteur par voie de décret – prévoit en son article 6, §1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> que « *dans les plans de secteur en vigueur, sont d'application (...) à la zone d'équipement communautaire et d'utilité publique, aux domaines militaires ainsi qu'aux autres zones d'équipement, de services publics et d'infrastructures, la prescription visée à l'article 28* » relative à la (nouvelle) zone de services publics et d'équipements communautaires.

Ni le décret, ni les travaux préparatoires ne permettent de définir avec précision ce qu'il y a lieu d'entendre par « *les autres zones d'équipement, de service publics et d'infrastructures* ».

28.

Dans un arrêt du 10 février 2005<sup>54</sup>, le Conseil d'État estime que « *lorsque des terrains sur lesquels sont implantés une gare et des installations ferroviaires ne font l'objet d'aucune indication graphique, ni en teinte de fond, ni en surimpression, ni même par l'indication de tracés de voies de communication, et qu'aucune prescription littérale n'est relative à ces terrains, il faut admettre que ceux-ci doivent être considérés comme constituant un périmètre vierge de toute affectation au plan de secteur.*

*La disposition transitoire contenue dans l'article 6, § 1er, alinéa 1er, 4<sup>o</sup>, du décret du 27 novembre 1997, n'a pas pour effet que de nouvelles zones auraient été créées, pour des périmètres auparavant vierges d'affectation dans les plans de secteur existants et dont l'affectation de fait correspondrait à une destination d'infrastructures, cette dernière révision ayant eu lieu ainsi par la voie d'une disposition de caractère général et transitoire. »*

Le Conseil d'État estime toutefois que s'agissant de zones vierges de toute affectation au plan de secteur, il n'était pas permis de prévoir leur urbanisation par le biais d'un plan communal d'aménagement dérogoire: « *dès lors que les terrains où sont situés cette gare doivent être considérés comme constituant un périmètre vierge de toute affectation au plan de secteur, il s'agit alors d'une opération de révision du plan de secteur, laquelle*

<sup>52</sup> C.E., De Coninck, n° 53.235, 11 mai 1995, *T.R.O.S.*, 1996, p. 96 et note de R. VEKEMAN ; C.E., Imsay, n° 39.979, 3 juillet 1992.

<sup>53</sup> C.E., Thilie et Mahieu, n°115.559, 7 février 2003 ; C.E., Vandendriescche, n°31.059, 13 octobre 1988.

<sup>54</sup> C.E., La renaissance, n°140.483 du 10 février 2005.

*est, en raison des articles 46 et 21 du CWATUP, de la seule compétence du Gouvernement ».*

29.

Prenant la balle au bond, le législateur wallon a entendu permettre la valorisation de ces zones blanches, sans devoir cependant procéder à une révision préalable des plans de secteur.

A cette fin, le législateur wallon a pris acte de la particularité des plans de secteur en vigueur qui est de ne pas couvrir tout le territoire de la région wallonne. Il a confié au gouvernement et au fonctionnaire délégué la compétence de délivrer les permis d'urbanisme et de lotir dans ces zones, selon la procédure des permis publics visée à l'article 127§1<sup>er</sup> du CWATUP. Il a également fait bénéficier ces zones du régime de dérogation prévu à l'article 127§3 du CWATUP.

La section de législation du Conseil d'Etat observait que « *dans l'état actuel du droit, n'est pas admissible la méthode qui consiste à ériger en système qu'une demande de permis puisse être instruite sans que la destination urbanistique du bien auquel elle se rapporte ait été fixée par le plan de secteur couvrant celui-ci.* »<sup>55</sup>

En vue de rencontrer cette objection, le législateur wallon a exclu expressément les sites concernés de l'obligation qu'a le gouvernement de les affecter, afin de permettre leur mise en œuvre, sans devoir procéder à une révision du plan de secteur.

L'article 21 du CWATUP tel que modifié par le décret du 27 octobre 2005 dispose désormais que « *sauf pour les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes qu'il n'affecte pas, après avis de la commission régionale, le Gouvernement désigne les secteurs d'aménagement qui font l'objet d'un plan* ». <sup>56</sup>

Le procédé législatif ainsi retenu par le décret du 27 octobre 2005 semble avoir été avalisé indirectement par la Cour constitutionnelle. Certes, cette dernière n'intègre pas dans son raisonnement la nécessité de procéder à une révision du plan de secteur préalablement à la mise en œuvre des zones concernées par un plan communal d'aménagement. La Cour dispose cependant que, puisque ces parties du territoire sont vierges de toute affectation, « *il n'est dès lors pas possible qu'un permis d'urbanisme ou un permis de lotir délivré pour les actes et travaux situés dans l'un de ces domaines puisse déroger au plan de secteur* ». <sup>57</sup>

30.

En pratique, et sauf retournement de situation, il est donc désormais possible de mettre en œuvre les zones considérées sans révision préalable du plan de secteur. Les domaines des

<sup>55</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, L.38.543/4 du 22 juin 2005, Doc. Parl. Wall., 2004-2005, 208/1, p.8.

<sup>56</sup> La ratio legis du texte ne permet pas d'interpréter celui-ci comme ne permettant plus au Gouvernement d'affecter les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes, ni inversement de donner une interprétation restrictive du terme « domaine »: en effet, le décret avait pour unique objet de régler le sort des zones comportant *de facto* des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes et que le plan de secteur n'avait pas affecté.-

<sup>57</sup> C. const. 87/2007, 20 juin 2007, considérant B.8.2.

infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et des ports autonomes dépourvus d'affectation au plan de secteur ouvrent donc un potentiel de développement économique considérable, qui plus est à des endroits stratégiques.

Les permis d'urbanisme et de lotir devront certes respecter les dispositions planologiques et réglementaires éventuellement applicables, tels les règlements d'urbanisme ou les éventuels PCA antérieurs au plan de secteur. L'article 127§3 du CWATUP permet cependant d'y déroger dans les limites y prévues.

## TITRE V QUELQUES DÉVELOPPEMENTS JURISPRUDENTIELS

### Chapitre 1 Les prescriptions particulières du plan de secteur peuvent exclure certaines des affectations principales de la zone d'activité économique

31.

Lors de la révision du CWATUP par le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le législateur wallon a voulu définir lui-même le contenu des affectations des différentes zones jusque là réglées par arrêtés de l'exécutif.

Le contenu légal des affectations des différentes zones s'impose depuis lors au Gouvernement, auteur des plans de secteur, de sorte que les prescriptions supplémentaires qu'il peut prévoir en vertu de l'article 41 du CWATUP lors de l'adoption ou la révision des plans de secteur ne peuvent y déroger.

Comme l'indique l'article 41, 1° du Code wallon, ces prescriptions peuvent « *préciser l'affectation de la zone* ». Il est donc de leur nature de prévoir des prescriptions plus strictes que celles prévues par le législateur.

Toutefois, ces prescriptions ne peuvent, par les restrictions qu'elles imposent, tenir en échec la mise en œuvre des zones telles que définies par le législateur wallon<sup>58</sup>. Cela signifie, en d'autres termes, qu'elles ne peuvent, dans les précisions qu'elles apportent, porter atteinte à une donnée essentielle des zones telle que définies par le législateur.

Il est, dès lors, permis de se demander dans quelle mesure les prescriptions supplémentaires du plan de secteur peuvent interdire, dans l'ensemble du périmètre de la zone d'affectation, la réalisation d'une ou de plusieurs des affectations principales définies par le législateur.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Voy. *mutatis mutandis* en matière de plan communaux également appelés à compléter et préciser le plan de secteur : note E. LIEKENDAEL, sous Cass., 9 mai 1985, *Région flamande c/ Levita*, *Rev. not. belge*, 1985, p. 458-459 : « Dans la théorie du cumul des interdictions, il est admis que des travaux, interdits par le plan d'aménagement communal mais permis par un plan de secteur ultérieur, ne peuvent pas être autorisés. Autrement dit, dans la mesure de l'interdiction édictée par le plan communal, le plan de secteur est tenu en échec. C'est la négation même de la hiérarchie des plans puisque, dans la même mesure, cette hiérarchie demeure sans effet ». *Contra* : D. LAGASSE in *Le point sur le droit des biens*, Liège, Formation permanente C.U.P., novembre 2000, p. 260 : « (En cas de doute sur l'identification de la norme la plus stricte), il n'y a pas d'autre solution que de cumuler les interdictions contenues dans les deux plans ; pratiquement cela équivaut à une solution de blocage et cela reviendra malheureusement souvent à "geler" la parcelle de terrain jusqu'à ce que le plan inférieur soit mis en concordance avec le plan supérieur postérieur ou jusqu'à ce qu'un nouveau plan communal dérogatoire au plan supérieur soit adopté et approuvé en connaissance de cause ».

Le Conseil d'Etat semble l'admettre dans un cas d'espèce où une prescription supplémentaire du plan de secteur excluait de la ZAEM l'implantation de commerces de détail et de service, alors même qu'il s'agit de l'une des affectations principales autorisées par l'article 30, al.1<sup>er</sup> du CWATUP : « Préciser l'affectation d'une zone peut consister à restreindre certaines des virtualités offertes par la définition décrétable de la zone.(...) Disposer, comme en l'espèce, que les commerces de détail et de services à la population ne sont pas autorisés à s'implanter dans la zone d'activité économique mixte créée, sauf s'ils sont l'auxiliaire des activités admises dans la zone, consiste à établir une précision au sens de l'article 41 et non une dérogation». <sup>60</sup>

## **Chapitre 2 Les nature des activités économiques autorisées dans les zones d'habitation doivent faire l'objet d'un examen circonstancié**

32.

En zones d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural, « les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, de même que les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage. »<sup>61</sup>

La jurisprudence habituelle du Conseil d'Etat rappelle la nécessité de procéder à une double vérification :

- l'effet sur la destination principale de la zone : le projet ne peut empêcher la zone d'habitat ou la zone d'habitat à caractère rural de remplir pleinement sa fonction principale qui est, pour la première, l'habitation, et pour la seconde, la résidence et les exploitations agricoles ;
- la compatibilité avec le voisinage existant, c'est-à-dire qu'il doit être tenu compte de l'importance de la nature et des caractéristiques des constructions et activités existantes dans le voisinage.<sup>62</sup>

Il appartient à l'autorité de vérifier si ces conditions sont remplies. Le permis d'urbanisme doit donc faire apparaître les raisons pour lesquelles le projet a été jugé compatible avec le voisinage et comme ne compromettant pas la destination principale de la zone.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Voy. *mutatis mutandis* en matière de plans particuliers d'affectation du sol appelés à compléter et préciser le plan régional d'affectation du sol en région bruxelloise, la Circulaire n° 15 explicative sur le régime de l'abrogation implicite (M.B. 28 juin 2001) : « Il y a abrogation implicite des prescriptions du PPAS qui ne permettent pas la réalisation des affectations principales prévues au PRAS. Il convient cependant, dans chaque cas particulier, d'apprécier avec soin la situation avant de décider qu'il y a une incompatibilité spécifique. Si, par exemple, le PRAS affecte une zone à l'habitat, il ne s'impose pas que toute la zone soit bâtie partout. Un plan particulier qui aurait créé une petite zone réservée exclusivement au commerce de proximité n'est pas en contradiction avec ce plan. Une telle affectation précise ou valorise l'affectation principale du PRAS en rendant plus agréable la destination de la zone du plan régional à l'habitat (M. PAQUES, "L'articulation des plans d'aménagement et des schémas en Région wallonne", in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, 1998, p. 189). »

<sup>60</sup> C.E., Billa et crts, n° 183.593 du 29 mai 2008.

<sup>61</sup> Art.26 al.2 et 27 al.2, CWATUP.

<sup>62</sup> C.E., Van weyenbergh, n°108631, du 28 juin 2002.

33.

Le professeur HAUMONT critiquait une certaine jurisprudence antérieure qui aboutissait à la conclusion que telle ou telle activité n'était pas « *une activité artisanale ou de petite industrie compatible avec le voisinage immédiat* » : la question de la compatibilité avec le voisinage était ainsi intimement associée à celle de l'examen de la nature de l'activité, alors même qu'il s'agit de deux questions distinctes.<sup>64</sup>

La jurisprudence récente du Conseil d'Etat précise désormais la nécessité de procéder à un examen circonstancié de la nature de l'activité, de façon distincte de la question de sa compatibilité ou de son effet sur la destination principale : « *l'autorité compétente doit procéder à l'examen de plusieurs critères lorsqu'une demande de permis pour une activité non résidentielle lui est adressée pour un bien situé en zone d'habitat : la nature de l'activité, l'effet sur la destination principale de la zone, la compatibilité avec le voisinage; (...) ces critères doivent faire l'objet d'une appréciation distincte* ». <sup>65</sup>

34.

Ce faisant, le Conseil d'Etat réaffirme le fait que préalablement à l'examen de l'effet du projet sur l'affectation principale de la zone et de sa compatibilité avec le voisinage, l'autorité délivrante doit s'assurer que l'activité envisagée est bien l'une de celle admise dans la zone à titre accessoire.

Cet examen doit faire l'objet d'une motivation formelle après vérification de la nature précise de l'activité envisagée. Les notions d'activité « *d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie* » n'étant pas autrement définies par le législateur, l'exercice précité devient particulièrement périlleux en l'absence de critères précis.

Il ne suffit pas de fournir des indications sur les activités envisagées (nombre de personnes employées, surfaces occupées, capacité de production, rythme de production horaires, capacité de stockage, besoin de déplacement) : il convient de mettre ces informations en rapport avec la nature des activités admises dans la zone.

Ainsi a-t-il été jugé qu'est insuffisante la motivation d'un permis qui se borne à indiquer ce qui suit : " *Considérant qu'il y a lieu d'estimer que le projet porte sur une activité qui relève de la petite industrie, dans la mesure où il s'agit d'une entreprise qui met en oeuvre des matières premières avec un procédé de fabrication où la mécanisation est prépondérante à la main d'oeuvre et où les nuisances qui sont générées par l'activité (d'ordre sonore, risque d'incendie, pollution atmosphérique - émissions de gaz, d'odeurs et de poussières -, gestion des déchets, et pollution de la nappe phréatique) sont gérables moyennant l'imposition de certaines conditions d'ordre environnemental*".

## CONCLUSIONS

Sur le fond, les réformes législatives examinées témoignent le plus souvent d'une volonté de répondre aux besoins des acteurs économiques de disposer rapidement des espaces nécessaires à leur développement, à l'instar de la possibilité de mettre en œuvre les AZE

<sup>63</sup> Nous ne revenons pas sur ce double examen et renvoyons à l'excellente synthèse de jurisprudence qu'en a fait le professeur HAUMONT (F. HAUMONT, Urbanisme-Région wallonne, Larcier, 2007, p.139-148).

<sup>64</sup> F. HAUMONT, Urbanisme-Région wallonne, Larcier, 2007, p.135

<sup>65</sup> C.E., Dezeure et crts, n°185.608 du 5 août 2008.

et les zones blanches sans autre formalités préalables, ou de leur épargner des relocalisations, comme l'illustre la possibilité de déroger à la zone contiguë du plan de secteur dans les limites du périmètre de reconnaissance.

Sur la forme, ces modifications législatives confirment trois tendances générales récurrentes qui se traduisent par:

- la modification régulière du contenu légal des zones d'affectations et des conditions de leur mise en oeuvre, à l'instar des ZAE, mais aussi, d'une certaine façon, des zones blanches ;
- l'inflation d'outils complémentaires et/ou alternatifs aux plans d'aménagement, comme le périmètre de reconnaissance et le périmètre de zones vulnérables, dont l'articulation avec les outils existants fait apparaître des questions dont la solution demeure incertaine ;
- l'inflation des possibilités de déroger aux plans d'aménagement, accompagnée quasi systématiquement d'une centralisation du pouvoir de décision en matière de délivrance des permis, comme c'est le cas des périmètres de reconnaissance et des zones blanches.

Ces tendances s'expliquent, dans une large mesure, par la difficulté réelle de procéder à une révision globale et générale des vingt-deux plans de secteur, ce qui aurait permis leur adaptation aux besoins socio-économiques et environnementaux actuels.

Cette difficulté ne peut occulter, fut-ce pour des questions de sécurité juridique et d'accès égal à la compréhension des règles applicables, l'impérieuse nécessité de repenser de façon globale le système planologique existant, à l'instar de ce qu'a fait le législateur flamand, il y a près de dix ans.

Joël van YPERSELE  
Avocat au barreau de Bruxelles  
Chargé de cours à l'ISA St-LUC et à l'ISURU