PARTIE I
NOTIONS INTRODUCTIVES ET TRAITS D'ESQUISSE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

TITRE 1
DÉFINITIONS: L'ENVIRONNEMENT ET LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

1 L'environnement[1] a fait son apparition dans le *Grand Larousse* en 1972 : « *ensemble des éléments naturels ou artificiels qui conditionnent la vie de l'homme* ». La définition actuelle, du dictionnaire Robert électronique, n'est pas fondamentalement différente : « *ensemble des conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) dans lequel les organismes vivants (en particulier l'homme) se développent* ».
L'U.E. paraît avoir adopté une conception assez analogue : l'ensemble des éléments qui forment dans la complexité de leurs relations les cadres, les milieux, et les conditions de vie de l'homme et de la société[2].
Le Conseil de l'Europe, dans une Convention du 8 mars 1993, a opté pour une définition plus précise et plus scientifique : les ressources naturelles abiotiques et biotiques, telles que l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore, et l'interaction entre les mêmes facteurs ; les biens qui composent l'héritage culturel, et les aspects caractéristiques du paysage. Dans le même ordre d'idées, en R.W., l'article D.1 du livre premier du Code de l'environnement (C.W.E.) décrit en ces termes les éléments qui composent l'environnement : « *notamment, les espaces, paysages, ressources et milieux naturels, l'air, le sol, l'eau, la diversité et les équilibres biologiques* », et précise que ces éléments « *font partie du patrimoine commun des habitants de la Région wallonne et sous-tendent son existence, son avenir et son développement* ».

1. P. GEORGE, *L'environnement, Que sais-je ?*, P.U.F., 3e éd., 1976 ; P. THEYS, *L'environnement à la recherche d'une définition*, Notes de méthode, n° 1, IFEN, 1993.
2. F. ROELANTS du Vivier, « Une nouvelle stratégie européenne pour l'environnement », *Revue du marché commun*, n° 316, avril 1988, p. 225. Pas plus que l'Acte Unique, le Traité de l'Union ne s'est cependant risqué à donner une définition de l'*environnement* ou même à énumérer les matières relevant de l'environnement. J.-P. JACQUES, « L'Acte unique européen et la protection de l'environnement », p. 11, *in Droit de l'environnement, développements récents*, vol. I, Story-Scientia, 1988.

Sauf si une définition légale particulière est donnée[3], l'environnement doit être compris dans le sens de ces définitions anthropocentriques[4]. C'est en tout cas dans ce sens que nous l'emploierons.

Selon que l'on adopte une telle conception anthropocentrique ou bien une conception cosmique de l'environnement, une certaine ambiguïté du concept touche à son étendue : tantôt il s'agira de l'environnement global, l'Environnement avec un grand E ; tantôt il s'agira de « mon » et de « son » environnement immédiat ou de celui d'une installation.

Le droit de l'environnement oscille ainsi entre la protection du voisinage et celle de la biosphère. Les Constitutions modernes, telles celle du Pérou de 1993 (article 66 à 69) ou celle du Portugal du 2 avril 1976 (article 66) illustrent bien cette dualité, en proclamant le devoir de l'état de protéger l'environnement, ainsi que le droit pour l'individu à un environnement sain et équilibré. L'article 23, § 3, 4°, de notre Constitution belge paraît, en revanche, privilégier une conception très anthropocentrique en proclamant le droit de chacun à la protection d'un environnement sain, comme un élément du droit plus général à mener une vie conforme à la dignité humaine.

La **protection de l'environnement** a diverses significations.

Dans une conception restrictive, elle est distincte de la *conservation de la nature*, laquelle vise la protection d'espèces sauvages ou de milieux naturels, indépendamment – directement du moins – de tout intérêt pour l'espèce humaine.

Sur le plan juridique, la *protection de l'environnement* désigne un bloc de compétences attribuées à certaines autorités de façon plus ou moins large. En Belgique, il s'agit d'une attribution assez étriquée, conférée aux Régions sous réserve d'exceptions au profit de l'État fédéral[5], qui ne couvre pas, par exemple, la politique des monuments et sites qui relève de la culture ; tandis que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne donne à l'U.E. une

---

3. Ex. : art. 3 Dir. 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (remplacée par la Dir. codifiée 2011/92 du 13 décembre 2011, qui reprend la même définition en son art. 3) ou art. 4 Dir. 2006/12 relative aux déchets (remplacée par la Dir. 2008/98 du 19 novembre 2008, qui reprend la même définition en son art. 13). Ces deux Dir. donnent une définition extensive de l'*environnement*. Dans un avis du 14 novembre 1990 (C.R.W. 93, 1988-1989/3), le C.E. se réfère à cette définition large de la Dir. 85/337.
4. Sur l'opposition d'une vision cosmique et anthropocentrique, v. UNESCO, 1987, *Environnement et droits de l'homme* ; A. Kiss, « Définition et nature juridique des droits de l'homme et de l'environnement » et M. Ali Mekouar, « Le droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits de l'homme », spéc. notes 56 et 57 ; C. Cans, « Plaidoyer pour un droit de l'environnement moins anthropocentrique », *Dr. Env.*, juillet-août 2000, p. 10. Voy. aussi art. 2 du DPE qui dissocie *homme* et *environnement*.
5. Voy. X, *Les compétences en matière de gestion de l'environnement*, Story-Scientia, 1990, p. 247 ; X., *La protection de l'environnement dans la Belgique fédérale en 1993*, Story-Scientia, 1994 ; F. TULKENS, *La répartition des compétences en droit belge de l'environnement*, Kluwer, 1999.

compétence très vaste, dont il fut précisé qu'elle vise la protection de l'environnement mondial et non celle du seul environnement européen.

2 Le **droit de l'environnement** fut, au départ, un « *simple droit de regroupement sans spécificité* »[6], une pure extension de la législation immémoriale sur la protection du voisinage[7]. Mais, petit à petit, l'idée d'une spécificité, voire d'une autonomie de cette branche du droit, a fait son chemin. Une évolution comparable à celle du droit social s'est produite.
La consécration sociale de ce droit s'est opérée par l'édition de traités belges (le premier traité francophone ayant été publié par MM. Jadot et crts en 1988), par la création d'une association belge pour le Droit de l'Environnement, par l'édition de collections et revues axées sur cette matière, par des propositions visant à créer une magistrature spécialisée[8] et par le développement d'un enseignement universitaire[9] et post-universitaire[10]. Les chaires classiques en Belgique n'ont toutefois pas encore admis l'émergence d'une nouvelle branche du droit, à l'inverse de ce qui se passe dans d'autres pays et notamment aux États-Unis. L'expression « droit pénal de l'Environnement » a néanmoins acquis ses lettres de noblesse[11]. Il est pourtant essentiel de concevoir dorénavant dans une perspective cohérente et unifiée, ce droit[12], devenu aujourd'hui adulte.
Comme l'écrit Mme C. Lepage : « *Après que le droit se soit saisi (...) de l'environnement, il est aujourd'hui saisi par l'environnement. C'est le système*

6. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5e Éd., Dalloz, 2004, p. 9.
7. M. DESPAX, *S.J.*, 1970, Doctr., 2359, p. 51.
8. Avec des bonheurs divers : ainsi la Cour internationale de Justice de La Haye avait créé en juillet 1993 une chambre de sept magistrats chargée des audiences concernant les litiges internationaux de l'environnement (C.I.J., comm. 93/20). Elle a été supprimée en 2006, aucune affaire n'ayant été portée devant elle. V. aussi A. Postiglione, « An International Court for the Environment », *E.P.L.*, 1993, vol. 23/2, p. 73.
9. B. JADOT, « La recherche en droit de l'environnement », *Environnement Plus*, n° 13, p. 6.
10. J.M. PIRET et C. HENNAU-HUBLET, « Les crimes contre l'environnement », *R.D.P.C.*, 1993, pp. 157-158 et *R.D.P.C*, 1993, p. 257 ; voy. AR du 6 mai 1997, art. 2, 3°, *M.B.*, 14 mai 1997. Voy. aussi Namur (réf.), 22 décembre 1995 qui évoque *ce qu'il est convenu d'appeler* « *le droit de l'environnement* », *J.T.*, 1996, p. 327 et *R.R.D.*, 1996, p. 156.
11. PIRET, J.M. et HENNAU-HUBLET, C., « Les crimes contre l'environnement », *R.D.P.C.*, 1993, pp. 157-158 et *R.D.P.C*, 1993, p. 257 ; v. A.R. 6 mai 1997, art. 2, 3°, *M.B.*, 14 mai 1997, p. 11692. V. aussi Namur (réf.), 22 décembre 1995 qui évoque *ce qu'il est convenu d'appeler* « *le droit de l'environnement* », *J.T.*, 1996, p. 327 et *R.R.D.*, 1996, p. 156.
12. Dans un sens large, il recouvre le Droit de la conservation de la nature. Le présent ouvrage adopte toutefois un concept conforme à la définition restreinte et anthropocentrique d'environnement donnée au n° 1.

juridique lui-même qui est bousculé et reconstruit par la nécessité d'intégrer une nouvelle logique »[13].

Pour ce motif une codification est nécessaire[14] ou à tout le moins la fin d'« *une approche sectorielle et parcellisée* »[15]. Cette codification émerge progressivement : signalons en particulier l'adoption en R.W. des Livres Ier et II du Code de l'Environnement (C.W.E)[16,17].

13. *G.P.*, 1996, p. 215.
14. En France, voy. P. Lascoumes et G. Martin, « Des droits épars au code de l'environnement », *Droit et Société*, 1995, p. 259 et C. Lepage, « Le Code de l'Environnement : Acte de naissance officiel du droit de l'environnement ? », *G.P.*, 1996, p. 215 ; S. Charbonneau, « La Codification de l'impossible », *Rev. dr. rur. fr.*, 1997, p. 337. En R. fl., voy. H. Bocken, *Codification of Environmental Law*, Kluwer, 1995. En RB et en RW, des dispositions législatives habilitent depuis quelques années l'Exécutif à opérer des codifications (art. 22 de l'OLB ; art. 30 OEIPP ; art. 179 du DPE).
15. Y. JÉGOUZO, « Les principes généraux du droit de l'environnement », Rev. fr. dr. adm., mars 1996, p. 210.
16. Ces deux premiers livres ne sont que le début d'une vaste entreprise : le CWE devrait comprendre pas moins de sept livres : Livre 1er : « Dispositions communes et générales » ; Livre II : « Eau » dénommé « Code de l'eau » ; Livre III : « Permis d'environnement » ; Livre IV : « Déchets » ; Livre V : « Air » ; Livre VI : « Nuisances sonores » ; Livre VII : « Sols ». La méthode suivie dans chaque livre sera identique : les dispositions décrétales sont précédées de la lettre D et les dispositions réglementaires sont précédées d'un R.
17. Sur cette codification, consultez le numéro spécial de la revue *Aménagement-Environnement*, publié en 2005 (décembre).

TITRE 2
L'ARSENAL DU DROIT EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

1. Généralités

Ainsi que le constate la Cour constitutionnelle, *une politique d'environnement efficace implique nécessairement que les activités susceptibles de perturber l'environnement soient contrôlées et réglementées*[1].

3 Le droit met en œuvre cinq types de techniques couramment utilisées :

1) l'évaluation préalable des incidences, d'un plan ou d'un programme ou d'un projet sur l'environnement [→ n° 4] ;
2) la planification [→ n° 5] ;
3) les systèmes d'autorisation, de déclaration et de dérogation [→ n° 6] ;
4) l'édiction de seuils [→ n° 7] ;
5) et la consécration de droits (fondamentaux) et d'obligations corrélatives [→ n° 8].

Par ailleurs, il est fait usage, de plus en plus, d'incitants ou de mesures dissuasives d'ordre financier dont la finalité préventive saute aux yeux [→ n° 9].

2. Les procédures d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement

4 De nombreux projets humains, faute de n'avoir été étudiés que sous les angles technique et économique, s'avèrent, une fois réalisés, avoir un impact important sur l'environnement. Or, à ce moment, il est difficile, sinon impossible, de supprimer ou de corriger ces effets, dont certains peuvent être irréversibles.

L'évaluation préalable des effets sur l'environnement ne se limite pas à certains projets qui font l'objet de décisions administratives, de demandes d'autorisation, elle s'applique également, le cas échéant, aux projets de plans ou programmes destinés à encadrer la délivrance de certaines autorisations administratives.

L'accent préventif du droit de l'environnement est justifié par un motif socio-économique (le poids des faits et les droits acquis, font souvent obstacle à la suppression des nuisances existantes), mais aussi par un motif biologique (les atteintes à l'environnement se montrent difficilement réparables).

1. C.C., n° 42/97, 14 juillet 1997, *M.B.*, 3 septembre 1997.

Outre le *système d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement*[2], l'on signalera les *études de sûreté*, issues de la directive *Seveso* et le *système d'évaluation* préalable des risques pour l'environnement des *substances dangereuses*.

3. La planification

5 Idéalement, la planification[3] permet une **réflexion tridimensionnelle**[4] :

- dans le *temps :* compte tenu de l'environnement tel qu'il risque d'être demain, une action prévisionnelle doit être programmée suffisamment longtemps à l'avance pour arriver à son heure ;
- dans son *objet* : une coordination des efforts, des choix techniques et des politiques doit être opérée ;
- dans l'*espace* : l'épuration des eaux, par exemple, qui doit se réaliser de l'amont vers l'aval, nécessite une coordination géographique.

La planification n'est pas neutre pour l'environnement ; c'est pourquoi certains projets de **plans doivent être soumis à une évaluation de leurs incidences** (les priorités d'épuration, la localisation des décharges ou le transfert en zone d'habitat de bonnes terres arables constituent, p. ex., des choix lourds de conséquences).

Les plans ont généralement **valeur réglementaire** ; cela signifie que les actes administratifs individuels (autorisations, arrêtés de classement, etc.) doivent leur être conformes et que leurs prescriptions sont opposables à tous. La sanction est alors civile (dommages et intérêts) ou administrative (annulation par le Conseil d'État ou censure par les autorités de tutelle), voire pénale, lorsqu'une telle sanction est prévue. Ils peuvent aussi n'avoir qu'une **valeur indicative** tant à l'égard des autorités publiques que des citoyens ; ils portent alors, en général, le nom de **schéma** (schéma de développement du territoire, schéma de développement pluricommunal, schéma

2. Le premier considérant de la directive 97/11 y voit un instrument fondamental de la politique de l'environnement.
3. Sur les principes de la planification environnementale, voy. art. 7, 9 et 16 de la Résolution de l'Assemblée des Nations-Unies du 22 octobre 1982 ; n° spécial *Amén.*, 1994 ; C. WETTINCK, « La planification en matière d'environnement et d'aménagement du territoire » et M. PÂQUES, « Implications et limites de la planification », *Amén.*, 1995/1, pp. 2 et 4 ; M. Falque et crts, « La planification écologique », *Moniteur des Travaux publics*, 29 mars 1975, p. 13 ; G. Van Hoorick, *T.M.R.*, 1995, p. 358 ; B. Paques, « La planologie : bilan et perspectives », *Amén.*, 2000, n° spéc, p. 44.
4. Sur la prise en compte de l'espace et de la durée dans l'action planifiée de l'Administration, voy. C.E., n° 41.904, 5 février 1993. Certains plans ont une ambition moindre, tels les programmes d'action de l'UE qui fixent simplement les objectifs prioritaires (art. 175 du Traité). Sur le sixième programme, voy. Déc. 1600-2002, *J.O.U.E.* L 242/1, 10 septembre 2002, commenté par S. Charbonneau, *in Dr. Env.*, mars 2003, p. 37.

de développement communal, schéma d'orientation local[5], ...) ou de **programme**, et non de plan.
Même lorsqu'ils ont valeur réglementaire, les plans doivent respecter les normes qui leur sont hiérarchiquement supérieures, telles les plans d'un niveau supérieur, conformément au principe de hiérarchie des normes[6].
Par ailleurs, l'octroi de subventions est parfois soumis au respect de plans[7].
La planification, au sein de l'Etat belge, se caractérise par sa **sectorialisation.** Il n'y a pas de plan couvrant l'ensemble des politiques publiques (déplacements, travaux publics, économie, environnement, ...). Il s'ensuit des questions de compatibilité entre planifications concurrentes :

- plans et schémas d'aménagement du territoire[8] ;
- plan (wallon) relatif à la gestion des déchets[9] et plan wallon des C.E.T.[10] ;
- plan de gestion et de prévention des déchets (R.B.)[11] ;
- plan d'égouttage ;
- plan de lutte contre le bruit (R.B.)[12] ;
- plan de gestion de parc naturel ;
- plan d'aménagement forestier ;
- classification des terrils[13] ;
- programmes sectoriels d'action pour la qualité des eaux, des sols, pour la protection de la nature[14] ;
- plan communal d'environnement et de développement de la nature (P.C.E.D.N.)[15] ;

5. Art. D.II.1 et suivants du CoDT. Voy. notamment D. Delnoy, R. Smal., « Les schémas de développement et d'orientation », *in* M. Delnoy et Ch.-H. Born (coord.), *Le nouveau Code wallon du développement territorial (CoDT)*. *Décret du 20 juillet 2016*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp.75-127.
6. Pour un exemple en matière d'aménagement du territoire en Région wallonne, C.E., n° 164.586, 9 novembre 2006, *Amén.-Env.*, 2007/2, p. 92, obs. F. HAUMONT.
7. L'U.E. s'efforce de limiter ainsi l'accès aux Fonds structurels à des projets compatibles avec son programme d'action en matière d'environnement, Quest. 2564/92, *J.O.C.E.*, C 90/35, 31 mars 1993. L'art. 10 du décr. germ. du 18 mars 2002 (*M.B.*, 10 juillet 2002) subordonne la subsidiation des projets d'infrastructure à l'inscription du projet au plan d'infrastructure pluriannuel.
8. Sur le PRD (devenu PRDD), voy. AGB du 18 juillet 2018.
9. Art. 46 du Livre Ier du CWE.
10. AGW du 1er avril 1999, *M.B.*, 13 juillet 1999, annulé partiellement, *M.B.*, 10 février 2004. Voir N. de Sadeleer, « La planification en matière de déchets », *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruxelles, Bruylant, 1993 p. 77.
11. Voy. le projet de plan adopté par le Gouvernement et soumis à enquête publique.
12. Art. 4*bis* de l'OLB.
13. Voy.B. JADOT, « Le nouveau régime juridique des terrils wallons », *Amén.*, 1985, pp. 3 et 4.
14. Art. D 46 du Livre Ier du CWE.
15. Art. D 48 du Livre Ier du CWE.

- plan d'appui scientifique à une politique de développement durable[16] (*PADD*) ;
- plan national Climat ;
- plan de gestion du district hydrographique[17] ;
- Fonds régional pour les investissements communaux[18] ;
etc.

Tous ces plans sont indépendants les uns des autres. Rarement, une **coordination** est tentée[19]. Tel est l'objectif notable du *plan wallon en matière d'environnement et de développement durable*[20]. Adopté en exécution de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable, le *plan fédéral de développement durable* vise, lui aussi, à programmer (tous les 4 ans ; le premier plan couvrait la période 2000-2004) les diverses politiques de l'environnement qui demeurent de la compétence fédérale[21]. Il est publié par extrait au *M.B.* et largement diffusé[22]. Un Service public fédéral *de programmation Développement durable* a été créé[23], remplacé en 2014 par l'Institut fédéral pour le Développement durable. Le Bureau fédéral du Plan[24] est chargé, quant à lui, d'une mission prévisionnelle en matière socio-économique et environnementale.

La planification s'exprime aussi par l'édiction d'**objectifs de qualité**, constituant des programmations très circonscrites (à certaines zones et/ou à

16. Acc. Coop. du 20 mai 2002, *M.B.*, 14 mai 2004, en vig. entre le 1er juin 2000 et 1er juin 2008.
17. Art. 4 Dir. 2000/60, *J.O.U.E.* L 327/1, 22 décembre 2000.
18. Décret du 6 février 2014 modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public et établissant un Fonds régional pour les Investissements communaux, *M.B.*, 24 février 2014.
19. Art. 11 et 15 du décr. RW du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels. Voy. C.C., n° 31/2004, B.3.3.
20. Art. D 37, Livre Ier, C.W.E. ; Décr. 21 avril 1994, *M.B.*, 23 avril 1994, abrogé par décr. RW du 27 mai 2004 relatif au Livre Ier du Code de l'Environnement, *M.B.*, 9 juillet 2004 ; AGW du 21 avril 1994, *M.B.*, 23 avril 1994, abrogé par AGW du 17 mars 2005 ; AGW du 9 mars 1995, *M.B.*, 21 avril 1995 et avis, *M.B.*, 25 juillet 1995. Voy. B. DELTOUR, « La planification environnementale dans le cadre du développement durable de la Région wallonne », *Amén.*, 1994, n° spécial, p. 56.
21. Ce plan n'a qu'une valeur indicative et n'est pas susceptible d'être attaqué devant le Conseil d'État, C.E., n° 106.127, 29 avril 2002, *I.D.j.*, 2003/5, p. 5.
22. Pour la période 2000-2004 : *M.B.*, 17 octobre 2000. Pour la période 2004-2008 : *M.B.*, 7 décembre 2004. Un avant-projet de plan avait été élaboré pour la période 2009-2012, mais le plan n'a jamais été adopté. Depuis lors, aucun nouveau plan n'a été adopté et le plan 2004–2008 a été prolongé.
23. AR du 25 février 2002, *M.B.*, 5 mars 2002, modif. par AR du 8 octobre 2004, *M.B.*, 7 décembre 2004, abrogé et remplacé par AR du 21 février 2014 portant création de l'Institut fédéral pour le Développement durable auprès du Service public fédéral Chancellerie du Premier Minis, *M.B.*, 10 mars 2014.
24. Art. 124-131 de la loi du 21 décembre 1994, *M.B.*, 23 décembre 1994.

certains polluants). Ce que ce type de planification perd en globalité, il le gagne en précision.
Des plans peuvent aussi être imposés aux entreprises[25].
Enfin, on a planifié les risques chimiques, nucléaires et génétiques pour assurer au mieux les **secours** et la protection **en cas d'accident**. Un Institut supérieur de planification d'urgence a même été créé[26]. Dans chaque Commune, le bourgmestre établit un plan général d'urgence et d'intervention[27].

4. Les systèmes de permis, de déclaration et de dérogation

6 La plupart des actes susceptibles de porter atteinte à l'environnement sont soumis à **permis**[28] ou à **autorisation**, mots synonymes[29] : permis d'urbanisme, permis de caravanage, permis d'environnement, permis de chasse ou de pêche, permis de valorisation (terrils), autorisations de plantation forestière en zone agricole, permis socio-économiques (grandes surfaces), permis d'installation électrique, etc.
Alors que les permis sont des actes juridiques qui octroient des droits subjectifs à leurs titulaires et qui ne peuvent donc être retirés, abrogés ou modifiés que dans le respect des règles du retrait d'acte[30], sauf lorsque la réglementation prévoit l'adoption possible d'un acte contraire, les **certificats** sont des

25. P. ex., en matière de prévention des déchets (art. 6, § 1er et 8*bis*, §§ 3 et s. du DWD) ou en matière de déplacements (art. 2.3.21 et s. du CoBrACE).
26. AR du 29 juillet 1991, *M.B.*, 14 septembre 1991.
27. Art. 2*ter* de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, *M.B.*, 16 janvier 1964.
28. T. DEMEY et Ch. De Doncker, *Environnement, autorisation et permis*, Kluwer, 2005 ; B. GEBERS et M. ROBENSIN, *Licensing Procedures for Industrial Plants and the Influence of EC Directives*, Paris, Peter Lang Verlag, 1993 ; P. GILMAN, *Permis et autorisations en matière d'environnement*, Kluwer, 1999.
29. Les termes *agrément* et *autorisation* ne sont pas équivalents, J.H. Robert, *Rev. sc. crim.*, 1997, p. 844. Voy. aussi P. De Wolf et P. Coenraets, « Le sort des autorisations et des agréments administratifs en cas de fusion et d'absorption des sociétés », *Amén.*, 1999, n° spéc, p. 3. En revanche, les concepts de *permis* et *d'autorisation* sont équivalents, sauf si la loi les distingue.
30. Sur la théorie du retrait d'acte, voy. D. Renders (dir.), *La théorie du retrait d'acte administratif*, Bruxelles, Larcier, 2019. Voy. aussi : C. Cambier, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 253 ; M.-A. Flamme, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, t. II, p. 971 ; B. Jadot, « Ordre public écologique et droits acquis », *A.P.T.*, 1983, pp. 22 et s. ; I. Kovalovszky, « Le retrait d'un permis peut-il être interprété comme un refus ? », *A.P.T.* 2001/4, p. 314 ; D. Lagasse, « De l'effet d'un arrêté de classement sur la poursuite des travaux déjà entamés », *A.P.T.*, 1983, p. 199 ; D. Lagasse et P. Nihoul, « Les permis de bâtir ou d'urbanisme », *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 383 et s. ; C. Thiebaut, « Le permis d'urbanisme modificatif », *Amén.*, 2001/2, p. 124. En jurisprudence : C.E., n° 21.115, 24 avril 1981 ; C.E., n° 25.145, 21 mars 1985.

documents indicatifs, qui ne sont, en principe, pas susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État[31]. Ils indiquent quelles pourraient être les exigences de l'autorité pour la délivrance d'un éventuel permis. Ceci permet d'emblée au demandeur d'orienter sa demande ou d'y renoncer.

Certaines activités sont seulement soumises à **déclaration.** L'autorité est ainsi mise en mesure d'exercer un contrôle, et peut prescrire des conditions d'exercice de l'activité.

Les comportements soumis à déclaration ou à permis sont d'interprétation restrictive[32].

À l'opposé, certains actes qui sont, en principe, interdits (ex. capturer un oiseau sauvage ou une grenouille), peuvent faire l'objet d'une **dérogation**. L'octroi d'une dérogation étant exceptionnel[33], cette dernière est de stricte interprétation et le refus d'octroi purement discrétionnaire.

Les principes applicables à ces décisions administratives sont les suivants :

1) une déclaration et l'octroi d'une autorisation ou d'une dérogation ne dispensent pas d'obtenir les autres autorisations ou dérogations requises. Ainsi, le fait d'avoir obtenu le permis de caravanage ne dispense pas d'obtenir le permis d'urbanisme pour les installations collectives de celui-ci (sanitaires, voiries). Cette règle se rattache au principe du **cumul et d'autonomie des polices**[34] (ou principe d'indépendance des législations et des procédures)[35]. Ce principe commande que l'octroi

31. Par exemple : C.E., n° 105.603, 17 avril 2002, *Amén.*, 2002/4, p. 338 ; C.E., n° 116.565, 27 février 2003, *A.P.M.*, p. 43.
32. D'une part, ils sont pénalement sanctionnés, d'autre part, la soumission à un régime de police limite l'exercice de certains droits et libertés fondamentaux (propriété, liberté d'aller et venir, ...). Voy. C.E., n° 8.966, 21 novembre 1961.
33. Ceci implique que la motivation fasse apparaître les raisons de recourir au mécanisme dérogatoire, C.E., n° 110.657, 25 septembre 2002.
34. L'étanchéité des polices réglementaires n'est pas absolue lorsqu'elles ont vocation à s'appliquer à un même objet. Les autorisations peuvent prescrire le respect des conditions imposées par une autre autorité (C.E., n° 41.117, 20 novembre 1992). Voy. aussi M. Pâques, « Combinaison des polices administratives », *Amén.*, 2000, n° spéc, p. 60 ; M. QUINTIN, « Quelques réflexions au sujet des liens entre la protection du patrimoine immobilier, la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et d'autres polices », *Amén.*, 2006, n° spécial, pp. 20 et s. ; CH.-H. BORN et A.-S. RENSON, « Les relations du droit de l'urbanisme avec les autres polices administratives : de la guerre des polices à la police intégrée ? », *in* M. DELNOY, CH.-H. BORN et N. VAN DAMME (DIR.), *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 367-411.
35. A. LAQUIÈZE, « Remarques sur une notion multiforme et fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence administrative », *Rev. adm.*, 1999, n° 308, p. 150 et n° 309, p. 262.

d'une autorisation ne constitue pas un titre à en obtenir une autre[36] et à l'inverse, que l'on ne puisse censurer judiciairement un permis sur la base des irrégularités affectant un autre type de permis[37]. Il résulte du même principe que le fait de ne pas avoir attaqué un permis n'empêche pas de rester recevable à attaquer un autre type de permis[38] ou que l'édiction des autorisations requises peut s'effectuer, en règle, dans un ordre indifférent[39] ou bien encore que l'autorité ne pourra fonder sa décision sur des préoccupations relevant d'une législation différente[40]. De même la constructibilité d'une zone dans un plan d'aménagement n'est pas un obstacle à ce qu'un arrêté classe le site[41], pour autant qu'il n'y interdise pas toute construction[42].

Toutefois, le principe d'autonomie des polices cède le pas devant le principe de la hiérarchie des normes (v. *2) ;* ainsi par exemple la délivrance d'une autorisation qui reviendrait à détruire des espèces inconditionnellement protégées par une réglementation serait illégale.

De plus en plus, le législateur tente d'unifier des polices administratives antérieurement distinctes ou à tout le moins de coordonner leur exercice[43]. C'est la naissance soit de *permis uniques*[44], soit de *projets mixtes*[45] où les effets d'un permis sont suspendus tant que l'autre ou les

36. C.E., n° 33.941, 7 février 1990, *Amén.*, 1990/2, p. 105 ; C.E., n° 34.780, 24 avril 1990, *Amén.*, 1991/1, p. 28 ; C.E., n° 35.600, 28 septembre 1990 ; C.E., n° 25.145, 21 mars 1985 ; C.E., n° 26.270, 14 mars 1986 ; C.E., n° 41.757, 26 janvier 1993 ; C.E., n° 47.230, 5 mai 1994 et C.E., n° 47.588, 26 mai 1994, *T.M.R.*, 1994, p. 430 ; C.E., n° 136.772, 27 octobre 2004. Dans le même sens, le fait qu'un produit ne soit pas mentionné comme étant toxique dans la réglementation sur la protection du travail n'enlève rien au caractère toxique du déchet, étant donné que cette réglementation poursuit un autre objectif que la Loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, Appel Gand, 26 avril 1993, *T.M.R.*, 1994, p. 423.
37. Civ. Namur (réf.), 27 mars 1998, *Amén.*, 1998/4, p. 329.
38. C.E., n° 72.808, 26 mars 1998.
39. C.E., n° 120.877, 24 juin 2003, *Amén*. 2004/1.
40. C.E., n° 97.612, 10 juillet 2001, *Amén*., 2002/1, p. 87, obs. M. DELNOY ; C.E., n° 103.843, 21 février 2002, *Amén*., 2002/3, p. 241 ; C.E., n° 104.510, 7 mars 2002, obs. M. Pâques, *Amén*., 2002/3, p. 262. Toutefois l'intégration de larges préoccupations environnementales en matière d'urbanisme, p. ex., pourrait tempérer ce principe ; Y. RAZAEINDRATANDRA, « Vers une remise en cause du principe jurisprudentiel d'indépendance des législations », *Dr. Env*., janvier 2002, p. 20 ; C.E., n° 100.703, 9 novembre 2001 et C.E., n° 108.626, 28 juin 2002.
41. C.E., 8 octobre 1993, *R.R.D.*, 1993, p. 479, avis P. CHARLIER.
42. C.E., n° 98.261, 10 août 2001. Voy. égal. C.C., n° 12/2014, 23 janvier 2014 ; C.C., n° 58/2015, 7 mai 2015.
43. Avis auditeur J.-F. Neuray, *J.L.M.B*. 2000/16, p. 675.
44. Art. 1er, 12°, du DPE.
45. Art. 101, § 3, et 124, § 2, du CoBAT ; art. 3, 6°, de l'OPE.

autres ne sont pas définitivement obtenus[46], cette suspension neutralisant aussi le cours de la péremption et le refus d'un permis entraînant la caducité des autres. Dans le même sens, l'instauration d'un *guichet unique*[47] maintient l'autonomie des polices, mais simplifie la tâche du demandeur. Si le **projet sollicité s'étend sur le territoire de plusieurs autorités**, chacune doit en principe (et sauf dérogation légale) être saisie d'une demande et statuer sur l'admissibilité de la demande en ce qu'elle s'étend sur son territoire exclusif[48] ;

2) comme il découle du principe de la hiérarchie des normes consacré par l'article 159 de la Constitution, les autorisations, certificats[49] et dérogations doivent être conformes aux **normes législatives et réglementaires supérieures**[50] (permis de lotir, plans, arrêté de classement d'un terrain en réserve naturelle[51], normes ou conditions générales ou sectorielles[52], arrêtés de protection d'une espèce...), aussi diverses soient-elles[53,54]. Les normes de police réglementaire constituant une entrave à la liberté du commerce et de l'industrie sont toutefois d'interprétation stricte[55] ;

3) les autorisations ou dérogations accordées ainsi que les conditions imposées **ne lient pas les tiers**, qui restent libres d'engager la responsabilité du titulaire d'autorisation ou de dérogation qui, quoique

---

46. En RW, l'article D.IV.88, al. 1er, du CoDT, prévoit que « *Lorsqu'un projet requiert pour sa réalisation une ou plusieurs autres autorisations visées à l'article D.IV.56 ou visées par une autre législation de police administrative, les actes et travaux autorisés par le permis ne peuvent être exécutés par son titulaire tant que ce dernier ne dispose pas des dites autorisations* ».
47. Annexe I de la Recommandation 97/344, *J.O.C.E.*, L.145/29, 5 juin 1997.
48. C.E., n° 83.551, 22 novembre 1999, *A.P.M.*, p. 184.
49. Cass., 14 décembre 1995, *A.P.M.*, p. 103.
50. C.E., n° 67.535, 18 juillet 1997, *Amén.*, 1998/1, p. 52 ; C.E., 28 janvier 1999, n° 78.445, *Amén.*, 1999/3, p. 237 ; C.E., n° 80.867, 10 juin 1999, *A.P.M.*, p. 115.
51. Un arrêté de classement comme monument ou comme site n'a, par contre, pas de portée réglementaire (C.E., n° 53.235, 11 mai 1995, *A.P.T.*, 1997/4, p. 303 et note R. VEKEMAN ; C.E., n° 59.917, 6 juin 1996, *Amén.*, 1997/4, p. 290 ; C.E., n° 79.746, 1er avril 1999, *Amén.*, 2000/1, p. 50 et C.E., n° 98.261, 10 août 2001, *Amén.*, 2002/1, p. 93).
52. Des normes réglementaires générales peuvent toutefois dispenser un permis de respecter des normes sectorielles, art. 10 de l'AGW du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le DPE, *M.B.*, 21 septembre 2002.
53. B. JADOT, « La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions contradictoires ? », *Amén.*, 1989/3, p. 90, n° 14 et s. Voy. aussi M. Pâques, *I.D.j.*, 1993-9, p. 723.
54. Cette conformité doit s'apprécier au jour où l'autorisation ou la dérogation est édictée (C.E., n° 47.834, 10 juin 1994, *Amén.*, 1994/3, p. 186 et C.E., n° 81.001, 16 juin 1999, *Amén.*, 2000/1, p. 20).
55. C.E., n° 72.973, 2 avril 1998.

respectueux de celle-ci, leur causerait préjudice[56]. Ce principe n'interdit pas à l'autorité de fonder sa décision sur l'incidence qu'elle aurait sur les droits des tiers (v. aussi *10*) ;

4) les autorisations ou les dérogations doivent être **préalables** à leur mise en œuvre[57]. Ce principe général[58], qui n'est pas toujours écrit, entraîne que les autorisations ou dérogations **de régularisation**[59] et purgeant une illégalité autre que de pure forme doivent être motivées afin que l'on puisse contrôler qu'elles ne furent pas octroyées *sous le seul poids du fait accompli*[60,61]. Il en va de même des permis dits **modificatifs**[62] qui visent parfois à purger le permis initial d'une illégalité[63]. Par ailleurs, les autorisations et dérogations octroyées *a posteriori* n'effacent pas la faute pénale et/ou civile du contrevenant pour la durée précédant cette décision[64]. Ainsi, un permis de régularisation ne fait pas disparaître l'infraction et le juge doit vérifier si une mesure de réparation

---

56. La règle selon laquelle les autorisations accordées ne préjudicient point aux droits des tiers, inscrite à l'ex-art. 24 du RGPT (art. 49 du DPE), constitue un principe général ; *L'Entreprise dans la Cité*, Liège, 1967, p. 329 ; notes 85 et 86 *in* X. Thunis, « Le temps de la responsabilité », *Amén.*, 1993/4, pp. 22-23 ; D. Deom et B. Pâques, *Amén.*, 1995, n° spécial, p. 49 ; Civ. Bruges, 4 février 2002, *I.D.j.*, 2002/5, p. 33.
57. Sauf cas de force majeure, C.E., n° 69.310, 30 octobre 1997, *Rev dr. comm.*, 1998/1, p. 60.
58. Avis du C.E. du 27 septembre 1962, Sénat, 1962-1963, *Doc*, 140/1, p. 10.
59. Le caractère préalable de certaines autorisations revêt parfois un caractère « substantiel », rendant difficile la régularisation. Pour une autorisation de décharge dont l'imperméabilité du fond devait être assurée *ab initio*, voy. C.E., n° 56.256, 17 novembre 1995, *Amén.*, 1996, p. 77.
60. C.E., n° 33.111, *Amén.*, 1990/2, p. 98 ; C.E., n° 39.546, *Amén.*, 1992/4, p. 252 ; C.E., n° 110.657, 25 septembre 2002, *Amén.*, 2003/2, p. 133 ; C.E., n° 113.606, 12 décembre 2002 ; C.E., n° 136.772, 27 octobre 2004. Ne constitue pas un permis de régularisation, le permis rétroactif se substituant à un permis annulé par le C.E. : voy. C.E., n° 37.678, 20 septembre 1991, *J.L.M.B.*, 1992, p. 286.
61. Le permis de régularisation doit aussi être légal sur les autres plans (voy. Liège, 16 septembre 1996, *Amén.*, 1997/1, p. 69 et C.E. n° 39.546, *Amén.*, 1992/4, p. 252). L'examen de la demande de régularisation doit être spécialement approfondi et attentif, C.E., n° 84.387, 23 décembre 1999, *A.P.M.*, p. 13 et C.E., n° 89.920, 29 septembre 2000, *A.P.M.*, p. 165.
62. C. THIEBAUT, « Le permis d'urbanisme modificatif », *Amén.*, 2001/2, p. 124. En jurisprudence : C.E., n° 21.115, 24 avril 1981 ; C.E., n° 25.145, 21 mars 1985.
63. Ces permis prétendument modificatifs constituent plutôt un retrait du permis initial et l'octroi d'un nouveau permis, C.E., 16 octobre 1992, *R.J.E.*, 1998/2, p. 251.
64. Cass., 27 mars 2001, *I.D.j.*, 2002/5, p. 10 ; Anvers, 25 novembre 1994, *T.M.R.*, 1996, p. 88 et 15 juin 1995, *T.M.R.*, 1996, p. 290 ; Gand, 2 février 1995, *T.M.R.*, 1996, p. 90 et 25 octobre 1996, *T.M.R.*, 1998, p. 23 ; Corr. Gand, 28 novembre 2000, *T.M.R.*, 2001, p. 251, obs. M. FAURE. Toutefois, selon Anvers, 10 janvier 1995, *T.M.R.*, 1996, p. 89, une autorisation rétroactive faisant suite à l'annulation d'un permis exonérerait son titulaire de sa responsabilité.

doit être ordonnée, et, le cas échéant, quelle mesure[65]. Le permis de régularisation fait cependant débuter la **prescription** de l'action publique, lorsqu'il s'agissait d'une infraction continue[66,67]. La règle d'antériorité des permis et dérogations fait aussi obstacle, en général, à l'octroi d'autorisations rétroactives[68]. La situation illégale résultant de l'absence de permis n'est pas indemnisable[69] ;

5) **le « retrait » ou l'abrogation d'autorisation** ou de dérogation doit être conforme, lorsqu'il constitue une sanction, aux principes du respect des droits de la défense[70]. Le retrait d'une autorisation qui octroie des droits civils (ex. permis d'urbanisme, mais pas permis de chasse) doit, en vertu de l'article 6 de la C.E.D.H., pouvoir être déféré à un tribunal indépendant qui tranchera dans un délai raisonnable, même si ce retrait ne constitue pas une sanction[71]. D'une façon générale, toute mesure grave, tel un retrait de permis, doit être précédée d'une procédure contradictoire[72]. L'existence d'une possibilité de retrait de permis fait obstacle à ce qu'un nouveau permis puisse être refusé suite à la manière dont un permis précédent a été exécuté[73] ;

6) dans l'octroi ou le refus des autorisations, dérogations, voire certificats, il doit y avoir une certaine **continuité d'appréciation.** Si l'autorité refuse ce qu'elle a accepté légalement[74] hier – ou l'inverse –, elle doit

---

65. Cass., 28 mars 2006 (P 0515 74 N), *Amén.*, 2006/4, p. 212.
66. L'exploitation sans permis constitue, en principe, une infraction continue, J. MESSINE, *R.D.C.P.*, 1992, p. 670. Des émissions polluantes chroniques constituent un délit continu, Corr. Tongres, 10 mai 1991, *T.M.R.*, 1993/2, p. 102.
67. L'on aura égard aux règles relatives à la prescription et à l'amnistie de certaines infractions urbanistiques (art. D.VII.1er, §2 et D.VII.1er*bis*, du CoDT ; égal. B. GORS et L. VANSNICK, « Article D.VII.1er*bis* », *in* L. VANSNICK et B. GORS (éd.), *Commentaire article par article du Code du développement territorial (CoDT)*, Bruxelles, Politeia, 2018, 10 p.).
68. C.E., n° 79.688, 1er avril 1999, *A.P.M.*, p. 71 et C.E., n° 93.649, 1er mars 2001, *A.P.M.*, p. 76.
69. Cass., 18 juin 1998, *I.D.j.*, 1998/9, p. 5.
70. Voy. J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », in *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création* (*1946-1996*), Bruylant, 1999, pp. 650 à 665.
71. C.E., n° 75.675, 3 septembre 1998, *I.D.j.*, 2000/10, p. 9 ; arrêt *Pudas*, 27 octobre 1987 (12/1986/110/158), *J.T.*, 1990, p. 714, obs. P. Lambert. Voy. aussi C.E., n° 38.893, 2 mars 1992 ; D. YERNAULT, « Une administration doit-elle respecter les règles du droit à un procès équitable ? », *A.P.T.*, 1995/4, p. 241 ; C.E.D.H., 26 avril 1995, *Amén*., 1995/3, p. 207.
72. Sauf urgence ou sauf si l'autorité est pleinement informée de la situation. C.E., n° 53.327, 17 mai 1995 ; C.E., n° 66.746, 11 juin 1997, *A.P.M.*, p. 115 ; C.E., n° 74.634, 25 juin 1998, *A.P.M.*, p. 114 ; C.E., n° 82.611, 1er octobre 1999, *Amén.*, 2000/2, p. 123 ; C.E., n° 96.587, 19 juin 2001.
73. Sauf texte contraire. Voy. C.E., n° 84.784, 20 janvier 2000, *Amén.*, 2000/3, p. 210.
74. Les précédents irréguliers ne sont pas pertinents car il ne peut y avoir d'égalité dans l'illégalité, C.E., n° 33.516, 1er décembre 1989.